

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA
SUPPRESSION DE L'OCTROI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 21 novembre 1901, à 4 heures

PAR

FRÉDÉRIC GALTIER

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, O. ✱, C. ✕, I. ☞, Doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.

MABIRE, ✱, I. ☞, professeur honoraire.

THALLER, I. ☞, professeur honoraire.

GARRAUD, I. ☞, professeur de Droit criminel.

APPLETON (Charles), I. ☞, professeur de Droit romain.

FLURER, I. ☞, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

ROUGIER, ✱, I. ☞, professeur d'Économie politique.

AUDIBERT, I. ☞, professeur honoraire.

COHENDY, ✱, I. ☞, professeur de Droit commercial.

PIC, A. ☞, professeur de Droit international public.

BARTIN, I. ☞, professeur de Droit civil.

SOUCHON, A. ☞, professeur d'Histoire des Doctrines économiques.

APPLETON (Jean), A. ☞, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, professeur d'Histoire du Droit.

BOUVIER, professeur-adjoint, chargé des cours de Science et de Législation financières.

LAMEIRE, agrégé, chargé du cours d'Histoire du Droit public.

JOSSE RAND, agrégé, chargé du cours de Procédure civile.

BROUILHET, agrégé, chargé du cours d'Histoire des Doctrines économiques.

HUVELIN, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

BECQ, A. ☞, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

MM. ROUGIER, *Président*.

BOUVIER, }
BROUILHET, } *assesseurs*.

UNIVERSITÉ DE LYON. — FACULTÉ DE DROIT

LA
SUPPRESSION DE L'OCTROI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 21 novembre 1901, à 4 heures

PAR

FRÉDÉRIC GALTIER



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1901

LA SUPPRESSION DE L'OCTROI

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

L'OCTROI DANS L'ANTIQUITÉ.

I. — L'octroi en Grèce.

S'il fallait juger du mérite des institutions d'après leur ancienneté, celle de l'octroi pourrait certainement être classée parmi les plus vénérables. On en retrouve en effet la trace en Grèce dès une époque assez reculée. Nous lisons dans Thucydide que des droits de douane et de port étaient perçus à Athènes tant à l'entrée qu'à la sortie des marchandises. A l'époque la plus floris-

sante de cette cité, l'impôt sur les marchandises étrangères s'élevait jusqu'au cinquième de leur valeur (1).

Outre ces droits généraux, il se percevait un droit spécial sur toutes les marchandises apportées sur les marchés d'Athènes.

Plusieurs autres villes grecques, telles que Byzance et Rhodes, avaient établi des taxes analogues. La perception de ces taxes s'opérait tantôt à l'entrée des villes, tantôt sur les marchés. Le taux en était variable suivant la nature des objets : il s'élevait parfois à plusieurs centièmes. C'est ainsi qu'à Byzance, ces droits d'octroi atteignaient jusqu'à 10 0/0 (2).

II. — L'octroi à Rome.

A Rome, on peut faire remonter l'origine des taxes payables sur les marchandises, aux *portoria* ou droits de port qui étaient perçus au profit de l'État (3). Ces droits, plusieurs fois supprimés et rétablis, n'ont qu'une lointaine analogie avec nos droits d'octroi, tant que ne se fait pas jour la distinction entre le Trésor public et le trésor des villes. Cette distinction s'établit sous l'empire. On permit alors aux villes de se créer des ressources spéciales, en établissant des taxes sur les marchandises tant à l'entrée et à la sortie qu'à la vente sur les marchés. Assez souvent, une partie du produit de ces taxes devait être versée au Trésor public.

En 193 après Jésus-Christ, Pertinax décréta l'abolition des divers *portoria* ainsi que celle des péages de

(1) Eugène Weill, *Le régime des octrois*, p. 10, Nancy, 1899.

(2) Fournier de Flaix, *L'impôt dans les diverses civilisations*.

(3) Ulpien, 17, D. L. 16.

toute nature payables à la traversée du fleuve, aux barrières des chemins et à l'embranchement des routes.

Cette abolition ne fut pas définitive, car l'historien Lampride nous apprend que sous Septime Sévère, les *publica vectigalia* furent réduits au trentième (1).

(1) E. Weill, ouvrage cité, p. 12-22.

CHAPITRE II

L'OCTROI EN FRANCE AVANT 1789.

I. — De la conquête romaine à la fin du moyen âge.

A l'époque de la conquête romaine, il existait en Gaule un impôt sur le transport des marchandises appelé *vectigal*. Jules César le conserva et donna aux fonctionnaires chargés de le percevoir le nom de *conductores vectigalis*. Sous l'empire, les villes qui ne l'avaient pas encore compris au nombre de leurs ressources fiscales, purent le lever en en demandant l'autorisation à l'empereur. A cette époque, les villes devaient faire deux parts du vectigal : elles en versaient les deux tiers au Trésor impérial et gardaient le reste pour elles (1).

Au V^e siècle, on trouve à Paris une trace du *vectigal* sous la forme d'un droit levé sur les bateaux.

Au VII^e siècle, le roi Dagobert frappa d'une taxe les marchandises introduites par le petit pont St-Martin et destinées à être vendues à la foire. Le produit de cette taxe était affecté à l'embellissement de la Ville de Paris.

Mais ce n'est qu'en 1121 que fut levé à Paris le premier droit d'octroi véritable. Il consistait en une taxe sur les bateaux de vins entrant pendant les vendanges

(1) Code Justinien, *De vectigalibus*, LL. 10 et 13.

En 1268, le prévôt des marchands, Etienne Boileau, dressait un tableau de droits permanents (1).

L'origine de la plupart des taxes d'octroi doit être recherchée, d'une part, dans le mouvement d'émancipation des communes qui se produisit de la fin du XI^e siècle jusqu'au XIII^e, et, d'autre part, dans les autorisations données aux villes par les rois de percevoir certaines taxes sur les marchandises.

A l'époque de l'émancipation des communes, un certain nombre de droits exercés par les seigneurs passèrent aux villes. C'était une conséquence du nouvel ordre de choses. Les villes ayant désormais une existence propre et distincte, formant une personne morale, un être politique, avaient besoin de ressources pour subvenir à leurs dépenses. C'est pourquoi l'impôt, et en particulier les droits d'entrée ou de vente sur les marchandises, cessèrent d'être une propriété privée et devinrent une chose publique. « Dans toutes les chartes d'émancipation et pour sauvegarder la libre disposition de leurs finances tirées généralement de taxes sur les consommations intérieures, les villes inséraient un article qui leur reconnaissait, ainsi qu'à leurs représentants électifs, le droit d'établir des impôts et de déterminer l'emploi de leur produit (2). »

Peu de temps après le mouvement d'affranchissement des communes, les rois se mirent à octroyer (3)

(1) J. J. Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, t. I, p. 250.

(2) Deloynes, *Les octrois et les budgets municipaux*.

(3) La dénomination de l'octroi paraît dérivée d'un mot de basse latinité : *Ottroïum*, *licentia vassallo data*, dit Ducange. Suivant Ménage, cette dénomination serait tirée de *auctorium*, *auctoriare*, corrompus d'*auctoritas*, *autorisare*.

Ducange prétend que dans la basse latinité on a dit *auctorgare*,

aux villes, pour un temps limité, le droit de lever certaines taxes sur les marchandises. Souvent les villes, avec le revenu de ces taxes, payaient une somme fixe au roi pour s'affranchir d'un impôt direct (ordonnances de janvier 1324, avril 1341 et février 1349 sur l'octroi de Paris).

De temps en temps des édits prélevaient une partie de ces taxes pour les besoins du roi. Celui de 1323 en perçut les deux tiers dans tout le royaume. En 1337, Philippe VI autorisait la Ville de Paris à taxer certains objets de consommation pour pouvoir payer le subside offert par les Parisiens pour « frais de guerre ».

Les octrois étaient établis suivant les facultés, le commerce, les productions et le territoire de chaque ville. « Il y en a presque autant d'espèces différentes, dit le jurisconsulte Merlin, qu'il y a de villes qui jouissent de pareilles concessions ; ils diffèrent non seulement par rapport aux marchandises qui y sont assujetties, mais aussi quant à la nature des droits et à la forme de leur perception. Dans certains lieux, ils se lèvent à l'entrée ; dans plusieurs à la vente en gros, et dans d'autres enfin, à la vente en détail. Ils diffèrent encore quant aux dénominations sous lesquelles ils sont perçus (1). »

Dans le principe, les taxes d'octroi étaient les unes *ad valorem*, les autres spécifiques. A Paris, vers le milieu du XIV^e siècle, les taxes *ad valorem* se montaient au double de celles qui étaient perçues à la circulation dans l'intérieur du royaume, c'est-à-dire à qua-

d'où les Espagnols ont fait *otorgar* et les Français *octroyer*, *Encyclopédie des gens du monde*, V^o Octroi (Daloz, *Répertoire*, V^o Octroi).

(1) Merlin, *Répertoire*, V^o Octroi,

tre deniers par livre ou 1 fr. 25 0/0. Elles portaient notamment sur les draps et les pelleteries. Les taxes spécifiques atteignaient principalement les vins, les blés, les légumes, les épiceries, les poissons et autres denrées. Pourtant, bien que la taxe sur les vins fut spécifique, elle prenait le caractère *ad valorem* lorsqu'on exigeait douze deniers par tonneau de France et dix-huit par tonneau de Bourgogne.

Au début du XV^e siècle, le caractère de certains droits d'octroi se modifie. Les droits *ad valorem* disparaissent pour faire place uniquement aux droits spécifiques. En outre, un grand nombre de droits qui se percevaient à la vente, comme dans les cités antiques, sont supprimés et remplacés par des droits d'entrée (1).

II. — De la fin du moyen âge à la Révolution.

La Ville de Lyon reçut en 1295, du roi Philippe III, sa première autorisation de lever des taxes d'octroi.

L'histoire des octrois de Lyon arrêtera quelque temps notre attention, car elle fait connaître admirablement le fonctionnement de cette institution sous l'ancien régime, la manière dont les taxes étaient établies, leur multiplicité, leur mode de perception, la façon dont elles disparaissaient pour faire place à de nouvelles taxes quelquefois identiques aux premières, enfin la place considérable qu'elles tenaient dans la politique locale et même dans la politique générale.

L'inventaire général des pièces et titres (2) contenus

(1) Clamageran, ouvrage cité, t. I, p. 351 ; Adrien Veber, *La suppression des octrois*, Paris, 1899, p. 4.

(2) Inventaire général des titres et pièces qui sont dans les archives de l'Hôtel-de-Ville de Lyon, IV^e part., tit. I, vol. 14.

aux archives municipales de la Ville de Lyon, qui fut dressé dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, nous donne une idée générale des octrois de l'ancienne France. Dans l'avant-propos qui précède l'énumération des taxes qui furent perçues à Lyon, il est dit que celles-ci y furent levées avec l'autorisation donnée temporairement par le roi, « pour les secours immenses qu'elle a fournis dans tout les temps pour subvenir aux besoins pressants de l'Etat, et pour les dépenses prodigieuses qu'ont exigées d'elle la nécessité de se fortifier et le soulagement de ses habitants, pendant les maladies contagieuses, les guerres, les disettes, les cessations de commerce et les autres calamités qui se sont succédées (1). »

Les causes qui amenaient la perception des taxes d'octroi étaient donc très diverses. C'étaient parfois des causes locales, c'étaient bien souvent aussi des causes d'ordre général. Le système fiscal ou plutôt les errements financiers de l'ancien régime amenaient fréquemment les rois à frapper à la caisse de leurs bonnes villes. Disposant de ressources, en apparence régulières, mais qui variaient beaucoup en réalité d'une année à l'autre, en raison d'un état économique précaire et d'un mode de perception détestable, ayant souvent à faire face à des dépenses aussi considérables qu'inattendues, les rois de France se voyaient dans la nécessité soit d'emprunter, soit de provoquer des dons gratuits. Les villes où les sources de richesse étaient nombreuses et

(1) Voir pour tout ce qui concerne les octrois de Lyon dans l'ancien régime, les pièces conservées aux Archives municipales de Lyon, dont le sommaire est contenu dans l'inventaire général précité.

Consulter également l'histoire de Lyon par Clerjon et Morin.

sans cesse renouvelées entretenaient à ce sujet avec leur souverain des relations forcées et particulièrement suivies : ce fut le cas de Lyon.

Il ne fallait guère songer à résister aux exigences royales ; à une tentative de ce genre, les magistrats municipaux risquaient d'être incarcérés. Alors pour se tirer d'une aussi fâcheuse position, ceux-ci convoquaient les notables et, soit par l'intermédiaire de bailleurs de fonds, soit en prêtant eux-mêmes à la ville à des taux fantastiques que justifiaient en partie les risques à courir, ils se procuraient le subside réclamé par le roi. Bienheureux étaient-ils quand à force de supplications, grâce à l'envoi auprès du souverain de gens influents, grâce aussi à une habile distribution de petits cadeaux à certains personnages bien en cour, ils parvenaient à faire modérer une demande exagérée (1).

Après avoir obtenu ce qu'il désirait, le roi ne demandait pas mieux que de permettre à la ville d'éteindre la dette qu'elle avait contractée. Il avait à sa disposition

(1) En 1548, la Ville de Lyon se croyant libérée par un don gratuit de 222.000 livres, avait refusé de payer l'impôt dit « de la solde des gens de guerre » qui se montait pour elle à 67.500 livres. Le roi fit mettre en prison les conseillers et les principaux notables. Ceux-ci qui savaient que le roi et la reine devaient bientôt passer à Lyon, ne résistèrent pas longtemps. Ils firent savoir au gouverneur, Mgr de Saint-André, que s'il voulait bien leur rendre la liberté, ils convoqueraient une assemblée de notables pour aviser aux moyens d'obtempérer aux ordres royaux, et en même temps, pour achever de l'intéresser à leur cause, ils lui firent remettre 300 écus d'or. Ils furent aussitôt remis en liberté. Il fut décidé que la ville offrirait de payer une partie de la taxe, et lorsque leurs majestés passèrent à Lyon, les magistrats municipaux se portèrent au devant d'elles pour les assurer de leur inaltérable dévouement et remettre au roi, une bourse de six cents écus d'or, et à la reine une de six mille.

un procédé très simple qui consistait à permettre à la ville de percevoir pendant un certain temps des taxes sur les marchandises qui entraient dans ses murs (1). Ce procédé, paraît-il, n'était pas fait pour déplaire aux magistrats municipaux qui, soit en affermant les nouvelles taxes, soit en les faisant percevoir directement par la ville, y trouvaient une source de sérieux bénéfices. Aussi les archevêques de Lyon et le chapitre de Saint-Jean avaient-ils su, à plusieurs reprises, profiter de ces pratiques, pour demander à leur profit des réductions d'impôt (2), ou pour en solliciter pour le peuple dont ils gagnaient ainsi les faveurs au détriment des autorités consulaires. Avaient-ils quelques sujets

(1) Quelquefois, mais exceptionnellement, les taxes concédées ne portaient que sur des marchandises. C'est ainsi qu'il y avait à Lyon un octroi sur les « plattes », bateaux et moulins qui n'était autre qu'un droit d'attache, et un octroi sur le pont du Rhône dit « taxe de barrage » qui représentait un droit de péage. Ces taxes se rattachent à celles d'octroi par leur origine et la durée de leur perception.

(2) Comme la plupart des impôts sous l'ancien régime, les taxes d'octroi n'atteignaient pas tout le monde également. C'est ainsi que les archevêques de Lyon, le chapitre de St-Jean et un certain nombre de notables jouirent, presque toujours, d'une exemption de taxes pour les vins qu'ils tiraient de leurs domaines.

A ce sujet, une sentence du sénéchal de Lyon, en date du 6 octobre 1379, nous a conservé une curieuse énumération de ceux qui avaient le privilège de ne pas payer la taxe du barrage du pont du Rhône. Etaient exempts de cette taxe : « Les prélats, les gens nobles notoirement, les chevaliers de St-Jean de Jérusalem, les maîtres et escoliers des universités de Paris et d'Orléans, les officiers en chef et leurs domestiques, le petit bétail, les indigents ou les gens quérant leur vie, ceux qui allaient au delà du Rhône pour leur travail ou pour leur ébatement, ceux qui allaient en pèlerinage à la Madeleine, ceux enfin qui allaient sur le pont du Rhône pour raison de leur santé, »

de contestation avec ces dernières ; ils n'avaient qu'à leur demander la production de leur compte de gestion des taxes municipales ; l'effet désiré était généralement obtenu (1).

La ville, une fois le don fait au roi et les nouvelles taxes concédées, n'était malheureusement pas à l'abri des exigences du monarque. Souvent, peu de temps après l'octroi des nouveaux impôts, le roi imaginait d'établir une série d'emplois nouveaux, mis à la charge de la ville, et celle-ci était trop heureuse de se débarrasser de ces coûteux parasites, en payant au roi une somme d'argent qui avait la vertu de rendre instantanément inutiles, tous les offices considérés quelques semaines avant comme indispensables (2).

Parfois encore, les finances municipales étaient mises à contribution, pour récompenser les services de quelque personnage important ou le zèle de quelque favori (3). Elles l'étaient aussi, lorsque le roi ayant des

(1) C'est ce qui arriva notamment en 1558, lorsque le clergé demanda une exemption partielle du nouvel octroi sur le vin et sur le pied fourché.

(2) En 1674 les besoins de la guerre amenèrent le roi à créer à Lyon de nouveaux offices de jaugeurs et de mesureurs de vin. La ville les racheta, et pour couvrir cette dépense, se fit autoriser à augmenter le prix du vin.

En 1725 le même fait se reproduisit.

(3) Nous faisons ici allusion à Sully qui, pendant longtemps, trouva le moyen de tirer 24,000 livres par an du trésor municipal de Lyon, ce qui l'aida sans doute à se constituer l'immense fortune que l'on sait.

Nous voulons aussi rappeler le cas du maréchal de Villeroy. Celui-ci, en dehors des 20,000 livres de pension qu'il perçut pendant plusieurs années en qualité de gouverneur de Lyon, fut autorisé par le roi à toucher, à titre de récompense, partie en 1699, partie en 1711 et 1713, une somme d'environ un million à prendre sur les octrois de cette ville.

créanciers trop pressants qu'il ne pouvait pas satisfaire, chargeait la ville de les désintéresser (1). Elles l'étaient encore à chaque avènement, quand il fallait obtenir la confirmation, moyennant finances, des anciens privilèges et des lettres de maîtrise, et payer des taxes ou dons de joyeux avènement (2). Enfin, et il y avait là un procédé fiscal particulièrement odieux, le souverain, en certaines occasions, s'emparait, au mépris de la parole donnée, du produit des taxes d'octroi pour se l'approprier. C'était le déficit pour les caisses de la ville, et le dépouillement plus ou moins complet des créanciers de celle-ci, dont le remboursement était gagé sur les droits d'octroi supprimés. Une opération de ce genre fut tentée en 1557 sur les finances de la Ville de Lyon par le roi Henri II, mais elle ne fut pas consommée, le roi ayant bien voulu la leur épargner moyennant un don de 222.600 livres. Semblable tentative eut lieu sous Louis XIV en 1653 et la ville s'en tira moins facilement, car le moindre des deux maux entre lesquels Sa Majesté voulut bien la faire choisir, fut le paiement d'une somme de 408.000 livres. Mais en 1647, une déclaration en date du 21 décembre, qui émanait de Mazarin, avait enjoint à toutes les villes du royaume de verser au Trésor royal la totalité du produit de leurs octrois, les laissant libres de les percevoir une deuxième fois si bon leur semblait.

A l'annonce d'une prétention pareille, des troubles s

(1) Henri II, quelque temps avant sa mort, délégua la Ville de Lyon pour payer certaines sommes qu'il devait à des négociants suisses et rendit le consulat responsable de ce remboursement.

(2) Les sommes réclamées à ces divers titres à la Ville de Lyon, à l'avènement de Louis XIV, se montèrent à 900,000 livres. Sur les réclamations du consulat, elles furent réduites à 780,000.

éclatèrent sur de nombreux points du royaume, et l'exécution de l'ordre ministériel fut rendue impossible.

Ce ne fut qu'en 1663 que Colbert, plus modéré dans ses exigences, put obtenir le versement de la moitié du revenu des octrois (1).

On voit donc qu'en vertu de la fausse conception du pouvoir qui était en honneur sous l'ancien régime, les rois essayèrent sans cesse de créer entre leur propre trésor et celui des villes, une confusion qui aboutissait à la désorganisation des finances communales et aux injustices les plus révoltantes. Aussi comprend-on sans peine qu'au moment de la Révolution, soit par les procédés du pouvoir central, soit par les exactions dont se rendaient trop souvent coupables des fermiers et même des magistrats municipaux peu scrupuleux, les taxes d'octroi fussent de la part du peuple l'objet des plus vives réclamations. A ce moment, en effet, elles avaient

(1) Au début du règne de Louis XV, un arrêt du conseil supprima à Lyon, au mépris des droits acquis, les surtaxes sur le vin et la viande, les droits sur les soies ainsi que ceux du tiers surtaux et du quarantième. Les créances de la ville dont les taxes supprimées constituaient le gage, furent liquidées, et la ville reçut pour les payer du papier-monnaie de la banque de Law qui commençait déjà à être déprécié.

Lorsque sous le règne d'Henri IV un fait semblable s'était produit, un des députés envoyés près le conseil du roi, pour porter les doléances de la ville, faisait à son retour, devant le consulat, un triste tableau de la situation des villes vis-à-vis du pouvoir royal. Il terminait sa harangue par ces singulières paroles : « Les lois du prince semblent rudes, mais ce sont des lois. Leur obéir, c'est vivre, leur désobéir, c'est mourir... Les lois et le vouloir du prince rendent juste l'injuste, équitable l'inique, sacré et saint ce qui était auparavant vicieux et profane... Il faut se consoler par l'exemple de toutes les grandes villes qui sont traitées de même. » (Compte-rendu par le sieur Clapissou de la mission près le conseil du roi, 1608.)

atteint à peu près tous les objets sur lesquels l'imagination pouvait les faire porter : alcool, vin, viande, poisson, gibier, œufs et beurre, grains, farines, fourrages, matériaux de construction, tissus, etc. On leur avait fait rendre le maximum qu'on pouvait en tirer. Il était légitime qu'on en supprimât le fardeau à ceux qu'elles avaient trop longtemps surchargés.

CHAPITRE III

L'OCTROI EN FRANCE APRÈS 1789.

I. — Suppression de l'octroi par l'Assemblée constituante.

Les cahiers du Tiers-Etat qui réclamaient l'égalité devant l'impôt, contenaient la condamnation du régime des octrois. Les revendications populaires se traduisirent même par des émeutes sur plusieurs points du royaume. A Lyon, au mois de juillet de l'année 1789, les barrières et les bureaux de l'octroi furent incendiés. Les autorités consulaires les firent rétablir et décidèrent de les conserver jusqu'à ce que le pouvoir législatif ait pris une décision.

L'Assemblée constituante semble n'avoir pas été, dans le principe, favorable à la suppression radicale des taxes d'octroi. Elle voulait régulariser la perception des impôts indirects en général et détruire les abus auxquels ils donnaient lieu, plutôt que les supprimer totalement.

C'est pourquoi le décret du 28 janvier 1790 décida que les droits d'octroi continueraient à être perçus, mais que les privilèges et exemptions dont jouissaient certaines personnes seraient abolis. De même, les décrets des 11 et 23 avril, 15 juin, 4, 10, 24 août et 22 décembre 1790 maintinrent formellement les octrois. Ces décrets eurent principalement pour but de réprimer les atteintes portées à la perception des droits, par les refus

de paiement, les troubles, les émeutes et autres causes analogues. Il y eut même un rapport suivi d'un projet de loi, présenté au nom du comité des impositions par La Rochefoucauld, Dauchy, d'Allarde, Rœderer, Defermont et Dupont de Nemours, dans le but de procéder à une refonte générale des impositions indirectes.

Un article de ce projet permettait aux municipalités de demander l'autorisation à l'Assemblée nationale d'ajouter des sous municipaux aux taxes d'entrées perçues au profit de la nation (1).

Mais dès le début de 1791, un courant différent s'établit au sein de l'Assemblée constituante. Le 19 janvier, La Rochefoucauld déposant un rapport sur l'état des finances critiqua vivement les droits d'entrée. « Il faut, s'écria Fermont à cette occasion, donner un débouché à notre industrie et dégager le commerce de toute en-

(1) Le comité des impositions admit les bases suivantes : 1^o les droits devaient frapper les productions que les gens aisés ou riches consomment le plus habituellement ; 2^o ces droits se trouvaient combinés de manière que le pauvre pût vivre sans être soumis presque à aucun tribut ; 3^o conformément à la jurisprudence adoptée au conseil royal des finances, le commerce de transit et celui d'entrepôt demeuraient affranchis de toute taxe sur les objets de consommation ; 4^o le taux des droits sur chaque objet dépendait du chiffre de la population agglomérée dans chaque périmètre assujetti et du prix des propriétés bâties ; 5^o les villes devaient toutes avoir l'initiative de l'établissement des octrois, et ceux-ci ne pouvaient être créés que dans trois cas : pour les dépenses locales, pour le service des dettes et pour les hôpitaux ; 6^o les droits d'octroi ne devaient jamais dépasser les droits d'entrée perçus par l'Etat ; 7^o les communes de 2,500 habitants et au-dessous n'avaient à payer de taxes indirectes que sur leur demande, pour rachat de contingent d'impôts directs dus à l'Etat ou pour dépenses d'intérêt municipal. (A. des Cilleuls, *Les octrois et leur remplacement, Réforme sociale*, 1^{er} avril 1894.)

trave. » Les troubles s'étaient, d'autre part, multipliés sur tous les points du royaume, motivés par le maintien des taxes d'octroi. Aussi dans sa séance du 19 février 1791, l'Assemblée en prononça la suppression totale.

Cet acte fut accueilli partout avec reconnaissance. A Paris et dans toute la France, des réjouissances publiques s'organisèrent spontanément. Mais cette mesure radicale était prématurée. On avait supprimé en effet, mais en remettant à plus tard le soin de remplacer. La délibération du 19 février avait chargé le comité des impositions de trouver « sous huit jours au plus tard, le projet des impositions directes qui devaient remplacer les impôts supprimés et devaient être perçues au profit de la nation, des hôpitaux et des villes ». Concevoir un pareil dessein était faire preuve de beaucoup de présomption ; l'avenir se chargea de le démontrer. Les résolutions de l'Assemblée restèrent à l'état de vœux.

Bientôt, l'on parla de rétablir quelques-uns des droits supprimés, pour ne pas laisser plus longtemps les villes sans ressources ; on se réservait de les abolir plus tard définitivement, lorsqu'on aurait le loisir d'étudier des taxes de remplacement. Dupont de Nemours fut chargé de préparer un projet dans ce sens. Il accepta, « de peur, dit-il, qu'un méchant commis ne rendit la loi plus dure ». Mais ce fut à regret qu'il accomplit sa tâche. Il signala notamment dans son rapport « l'injustice d'imposer sur des marchandises de même nature, dont la qualité plus ou moins précieuse ne pourrait être distinguée, des taxes qui seraient légères sur la consommation du riche, pesantes sur celle du pauvre, qui ne pouvait atteindre aux qualités supérieures ». Puis,

lorsqu'il développa ses idées devant ses collègues, l'émotion le gagna à un tel point qu'il se mit à pleurer et que l'Assemblée émue à son tour l'invita à retirer son projet et renonça à tout rétablissement de droits d'octroi (1).

Cela ne faisait pas l'affaire des finances communales qui souffraient beaucoup de la situation où les avait mises la loi du 19 février 1791. Les villes réclamaient l'autorisation de percevoir des taxes qui puissent les dédommager de la perte de leurs droits d'octroi. D'autre part, le déficit du Trésor de la nation s'accrut bientôt dans d'énormes proportions. On réussit à faire disparaître fictivement celui des villes par la nationalisation des dettes communales. Quant aux hôpitaux qui jouissaient jusqu'en 1791 de certaines taxes d'octroi, leur sort devint lamentable. Il fallut attendre que la tourmente révolutionnaire se fût apaisée, pour songer à réorganiser les finances des villes que l'expérience maladroite de la Constituante avait mises dans le plus fâcheux état.

II. — Rétablissement de l'octroi sous le Directoire et le Consulat.

Ce fut la loi du 9 germinal an V qui commença cette

(1) Dupont de Nemours raconte ainsi cette scène bizarre : « Je finis en déplorant mon sort d'avoir été forcé par le décret impérieux de l'Assemblée nationale de prodiguer mon temps et mes efforts contre mon opinion formelle et déclarée, pour une opération contraire à mes principes, à mes lumières, à mon devoir, au vôtre, Messieurs ! Mes derniers mots furent : « Je vous ai donné plus que ma vie ! » « J'étais vivement ému, je versais de grosses larmes ; mon opinion gagna mes collègues de tous les partis. Presque unanimement ils me défendirent de lire le projet et abandonnèrent leur entreprise. »

œuvre. Cette loi relative au recouvrement des contributions foncière et mobilière de l'an V, contenait dans son article 6 la disposition suivante : « En cas d'insuffisance des centimes ou sous additionnels de la contribution personnelle et mobilière pour les dépenses énoncées en l'article précédent (dépenses des administrations municipales), il ne pourra être pourvu à un supplément de revenu jugé nécessaire par l'administration centrale du département que par des contributions indirectes et locales, dont l'établissement et la perception ne pourront être autorisés que par le Corps législatif, à peine de concussion. »

En vertu de ce texte, les communes avaient désormais la faculté d'établir, avec l'approbation du législateur, des taxes indirectes analogues aux anciens droits d'octroi. Il faut croire que les mauvais souvenirs laissés par ces derniers étaient encore assez vivaces, car elles mirent peu d'empressement à les ressusciter. Ce n'est que dix-huit mois après la loi de l'an V, le 25 vendémiaire an VII, que la Ville de Paris obtenait l'autorisation législative nécessaire au rétablissement de son octroi. Ses magistrats municipaux, afin de ménager l'opinion publique, avaient eu soin, en sollicitant cette autorisation, d'invoquer particulièrement la détresse où se trouvaient les hôpitaux de Paris. C'est dans le même but qu'ils décorèrent le nouvel impôt du nom d'« octroi municipal et de bienfaisance ».

L'exemple de Paris mit fin aux hésitations de beaucoup de villes de la province : en quelques mois, trente et une communes avaient rétabli leurs droits d'entrée.

Peu de temps après, la loi du 27 frimaire an VIII réforma la loi de l'an V qui exigeait une loi pour l'éta-

blissement de chaque octroi ; elle décida qu'un acte du gouvernement suffirait à l'avenir.

Peu à peu, l'octroi que l'on avait ressuscité à la faveur d'un déguisement, sous les apparences d'une taxe d'assistance publique, réapparaît avec le caractère purement communal. L'Etat lui-même revient au système des droits d'entrée sur les objets de consommation. Bientôt, le Consulat reprenant, en le régularisant, un procédé de l'ancien régime, décide par l'arrêté du 4 frimaire an XI, que le Trésor prélèvera à l'avenir le vingtième des droits d'octroi. Quelques années plus tard, en 1810, un second prélèvement devait être décrété : c'était celui destiné à couvrir une partie des frais de casernement ; celui-là était plus légitime, et destiné, au rebours du précédent, à subsister jusqu'à nos jours (1).

(1) Le prélèvement du vingtième, applicable seulement en principe aux villes de plus de 4.000 habitants, fut étendu peu après à toutes les autres. Il fut élevé au dixième par la loi du 24 avril 1806 et maintenu par la loi du 8 décembre 1814, l'ordonnance du 9 décembre de la même année et la loi du 28 avril 1816. On le motivait par le dédommagement qui était dû, disait-on, à l'Etat, parce que ses recettes se trouvaient souvent diminuées du fait de l'existence des taxes d'octroi. Il fut supprimé par la loi du 17 mars 1852 (art. 25) et n'a pas été rétabli.

De tout autre nature est le prélèvement opéré pour les frais de casernement (décret du 7 août 1810, art. 3 et 4). Il a pour but de compenser pour l'Etat l'augmentation de dépenses que lui causent les droits d'octroi dans les villes de garnison. — Le décret du 7 août 1810 avait mis la dépense des lits militaires à la charge des communes. La loi du 15 mai 1818 a transformé cette obligation en un prélèvement opéré sur les produits de l'octroi, qui ne peut en aucun cas excéder, par année, 7 francs par homme et 3 francs par cheval. Ce prélèvement est calculé non seulement sur les troupes casernées dans l'enceinte de l'octroi, mais encore sur celles qui

III. — Principales lois réglementant la matière de l'octroi depuis 1800 jusqu'à nos jours.

Au début du premier empire, le régime des octrois présentait de graves et nombreux défauts. Les municipalités employaient le plus souvent le système de la ferme et faisaient ainsi revivre une partie des abus de l'ancien régime ; les tarifs étaient très mal rédigés, l'énumération des objets imposés faite sans choix ni mesure. Une réglementation sérieuse s'imposait : elle fut l'objet du décret du 17 mai 1809. Pour tout ce qui touchait à la perception, ce décret soumit les octrois à la haute surveillance de la régie des droits réunis (1). Il détermina les objets à taxer, les modes de perception et les règles de comptabilité. « On ne se contenta pas d'offrir aux villes ce régulateur de leur administration : le décret fut accompagné d'une instruction ministérielle mise en marge de chaque article réglementaire, qui développa le sens de ses dispositions, et contient tout ce que l'expérience avait jusque-là dicté de plus certain et de plus sage pour la bonne perception des taxes municipales. On peut assurer que si, dès lors, les autorités locales eussent suffisamment médité le décret du 17 mai 1809, et qu'elles se fussent fait un devoir de se conformer à toutes ses dispositions, on aurait vu dis-

se trouvent en dehors, à condition qu'elles soient sur le territoire de la commune. Pour obvier à l'inconvénient qui résulte pour elles de cette règle, les communes n'ont qu'à convertir le prélèvement en un abonnement fixe (Circ. min., 7 sept. 1836).

(1) Cette régie correspond à l'administration des aides et gabelles de l'ancien régime. Elle prit le titre d'administration des contributions indirectes à partir de 1830.

paraître une grande partie des abus existants ; mais le règlement général fut peu étudié dans les départements, et malgré l'injonction faite par le gouvernement de régulariser les règlements et les tarifs d'octroi, d'après les règles posées au décret précité, les conseils municipaux agirent avec une lenteur qui approchait d'une complète indifférence (1). »

Les abus subsistèrent donc en grande partie, aussi bien avec le système de la régie qu'avec celui de la ferme. Quand les communes employaient ce dernier, elles ignoraient ce que pouvaient rapporter leurs octrois et étaient exploitées par leurs fermiers. Se servaient-elles au contraire de la régie, elles avaient alors à souffrir de leur inexpérience qui entraînait le désordre et les dilapidations. C'est pourquoi le décret du 8 février 1812 vint modifier celui de 1809, et substituer à la surveillance de la régie des droits réunis, la gestion directe par cette régie de tous les octrois municipaux. Critiquable au point de vue du principe de l'autonomie communale, ce décret répondait néanmoins aux nécessités du moment ; il produisit d'ailleurs d'heureux résultats.

Quelques années après, le gouvernement de la Restauration jugeant que ses dispositions n'étaient plus utiles, rendit aux municipalités, par la loi du 8 décembre 1814, l'administration de leurs octrois, mais avec quelques restrictions, afin d'éviter les anciens désordres. Les communes voulaient plus encore, elles demandaient, en la matière, l'indépendance absolue. Cé-

(1) Charpillet, préposé en chef de l'octroi de Rennes, *De l'administration des octrois municipaux*, 1838.

dant à leurs vœux, le législateur du 28 avril 1816 la leur conféra et leur permit de choisir pour la perception, entre la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme ou l'abonnement avec la régie des droits réunis. Par mesure de prudence il spécifia que la perception s'effectuerait sous la surveillance du maire, du préfet ou du sous-préfet. D'ailleurs, sous tous les régimes, le gouvernement a conservé la prérogative d'approuver l'établissement des octrois et la formation de leurs tarifs. Les lois postérieures à celle du 28 avril 1816 ont toutes respecté les principes qui l'avaient inspirée.

La loi du 11 juin 1842 vint apporter une modification aux textes de 1814 et de 1816. D'après ceux-ci, les droits d'octroi sur les boissons ne devaient pas excéder les droits d'entrée perçus au profit du Trésor. Il ne pouvait être apporté de dérogation à cette règle qu'en vertu d'une ordonnance royale. Comme le gouvernement avait autorisé un trop grand nombre d'exceptions de ce genre, et contribué ainsi à l'établissement de taxes d'octrois exagérées, la loi de 1842 établit que les surtaxes ne pourraient à l'avenir être perçues qu'en vertu d'une loi. Celles qui existaient antérieurement à la prescription pouvaient être maintenues pendant la durée de l'ordonnance royale d'autorisation jusqu'au 31 décembre 1852. A cette date, toutes devaient cesser de plein droit.

L'exécution de la loi du 11 juin 1842 fut dérangée par le décret-loi du 17 mars 1852, qui réduisit de moitié le droit d'entrée sur les boissons perçu au profit du Trésor (art. 14). En conséquence, et par application des lois existantes, le maximum de tous les droits d'octroi baissait également de moitié. Si l'on avait continué

à faire exécuter rigoureusement la loi de 1842 qui faisait cesser les nombreuses autorisations de surtaxes données par ordonnances royales, beaucoup de communes se seraient trouvées dans une situation très embarrassée. C'est pourquoi le décret du 17 mars 1852 prorogea de trois ans le délai dans lequel devaient disparaître toutes ces surtaxes. Il stipula en outre qu'une prolongation de délai pourrait être accordée, en la forme des règlements d'administration publique, aux communes qui auraient affecté exclusivement le produit de leurs taxes annuelles d'octroi, au service d'emprunts contractés avant le 17 mars 1852 (art. 15).

Malgré cela, le décret de 1852 laissait beaucoup de communes dans une situation fort gênée, particulièrement celles pour lesquelles les surtaxes dépassaient de beaucoup les droits ordinaires. Aussi la loi de finances du 22 juin 1854 abrogea-t-elle l'article 15 de ce décret, et décida que les droits d'octroi pourraient être portés au double des droits d'entrée fixés par ledit décret, mais sans pouvoir jamais excéder ce taux. En outre, elle autorisa les villes qui ne payaient pas de droits d'entrée, à raison de leur population, à percevoir, comme taxe d'octroi, le double du droit d'entrée perçu dans les villes de quatre mille habitants. Enfin elle édicta qu'aucune surtaxe d'octroi ne pourrait jamais être établie qu'en vertu d'une loi. Il est à noter que la loi de 1854 a laissé de côté l'alcool ; elle n'est applicable qu'aux boissons dites hygiéniques. Il s'ensuit que les droits d'octroi sur l'alcool ne peuvent être supérieurs aux droits d'entrée de l'État sur ce produit, et que toute surtaxe doit être autorisée législativement conformément à la loi de 1842.

Depuis le début du second empire jusqu'à nos jours,

il n'y a plus à signaler que trois lois ayant touché aux principes généraux de la matière de l'octroi. Ce sont celles des 24 juillet 1867 et 5 avril 1884 sur les conseils municipaux, et celle du 10 août 1871 sur les conseils généraux. Ces trois lois, comme leur objet l'indique, ont traité particulièrement des attributions respectives du pouvoir central et des pouvoirs locaux en matière d'octroi.

En ce qui concerne l'établissement des octrois, l'article 137 de la loi du 5 avril 1884 a édicté que les délibérations des conseils municipaux doivent être approuvées par décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions, lorsqu'elles portent : 1° sur l'établissement des taxes d'octroi ainsi que sur les règlements relatifs à leur perception ; 2° sur l'augmentation ou la prorogation d'une ou plusieurs taxes pour une période de cinq ans ; 3° sur les modifications aux règlements ou périmètres existants ; 4° sur l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local ; 5° sur l'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général (1) ; 6° sur l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général.

(1) Ce tarif a été annexé au décret du 12 février 1870 rendu lui-même en conformité de la loi du 24 juillet 1867. Il désigne les objets imposables et fixe un maximum de droits pour chaque catégorie d'objets, dans les diverses classes que forment les villes. Les droits qui y sont inscrits ne sont pas appliqués d'une manière absolue. Aux taxes normales viennent s'ajouter le plus souvent des taxes extra-réglementaires et des surtaxes. Le tarif général s'applique à toutes les communes, Paris excepté. Il répartit les villes pour la fixation des maxima des taxes en six catégories, d'après leur population.

Par exception, une loi est nécessaire pour établir des surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels, alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor.

Une seconde catégorie de délibérations des conseils municipaux est exécutoire sur l'approbation du préfet seulement (art. 138, L. 5 avril 1884). Ce sont celles qui concernent la suppression ou la diminution des taxes d'octroi. Toutefois, l'avis du conseil général ou de la commission départementale est encore requis. Dans le cas où le préfet refuserait son approbation ou n'aurait pas fait connaître sa décision dans le délai d'un mois, le conseil municipal pourrait se pourvoir devant le ministre de l'intérieur (art. 69, L. 5 avril 1884).

Enfin, une troisième catégorie de délibérations des conseils municipaux est exécutoire par elle-même. Elle comprend celles qui prononcent la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif.

La situation de la Ville de Paris est tout à fait particulière. D'après la loi du 24 juillet 1867, article 17, les délibérations prises par le conseil municipal ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre lui et le préfet, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret. Aucune imposition extraordinaire, ne peut être établie dans la Ville de Paris, aucun emprunt contracté par elle sans l'autorisation d'une loi.

IV. — La question de la suppression de l'octroi
de 1815 à 1870.

L'institution de l'octroi, bien que purgée en grande partie des vices qui l'avaient fait condamner au moment de la Révolution, en renfermait encore, au XIX^e siècle, de trop graves, au point de vue économique et social, pour être à l'abri de la critique. Aussi de bonne heure, de vives attaques furent dirigées contre elle. Mais ces attaques ne devinrent nombreuses et ne se systématisèrent que dans la seconde moitié du siècle.

En 1815, les Bourbons, pour s'assurer les sympathies du peuple, avait promis l'abolition des droits réunis. Cette promesse ne fut pas réalisée.

En 1830, l'octroi commença à être sérieusement discuté. Ce qui fut particulièrement attaqué, ce fut le principe de la conversion facultative de la contribution personnelle et mobilière en une taxe d'octroi. Les critiques dirigées contre ce principe aboutirent à faire restreindre son application dans la loi du 26 mars 1831. A partir du 1^{er} janvier 1833, cette conversion ne fut plus possible que dans les villes autorisées par une loi spéciale, à l'opérer. Bientôt, il est vrai, cette campagne fut oubliée, et la loi du 21 avril 1832, modifiée par celle du 3 juillet 1846, décida que le contingent personnel et mobilier pourrait être payé, dans les villes à octroi, par les caisses municipales, soit en partie, soit en totalité, sur la demande faite aux préfets par les conseils municipaux.

Vers la même époque, en 1830, M. de Chabrol, ministre des finances, aurait voulu faire réduire les droits sur les boissons, parce qu'elles étaient deux fois frappées.

Il proposait d'établir sur elles un impôt unique *ad valorem*, et d'examiner s'il ne conviendrait pas d'abandonner le prélèvement du dixième par le Trésor, au cas où les droits d'octroi sur les vins seraient supprimés afin de faciliter aux communes le remplacement du droit dont elles seraient privées. Sa proposition n'aboutit pas (1).

Dix ans après, il faut croire que les octrois n'étaient pas très populaires, car une circulaire ministérielle du 20 août 1840, recommandait de ne les établir qu'à titre temporaire (2).

En 1846, M. de Genoude proposait, mais sans succès, de remplacer les octrois par une taxe nouvelle sur la propriété.

Les révolutionnaires de 1848 devaient naturellement réclamer la suppression de l'octroi. Ils n'y manquèrent pas. Le gouvernement, en 1848, s'engagea bien à présenter à l'Assemblée nationale « un budget dans lequel l'octroi serait aboli » ; mais ce ne fut qu'une vaine promesse.

Au 2 décembre, les soixante représentants du peuple restés libres, rendirent le 3 décembre 1851, sur la proposition de Victor Hugo, le décret suivant :

« Les représentants restés libres décrètent :

« Les octrois sont abolis dans toute l'étendue du territoire de la République.

(1) Le prélèvement du dixième, nous l'avons vu (page 20, note 1), ne fut supprimé qu'en 1852.

(2) Dans un ouvrage édité à Lyon en 1841, un adversaire de l'octroi, M. Barillon, démontrait que dans des villes comme Lyon, Bordeaux, Toulouse et Grenoble, la consommation du vin décroissait en raison de l'élévation des droits.

« Fait en séance de permanence , le 3 décembre 1851. »

Cet acte eut la portée d'une manifestation platonique et rien de plus.

Sous le second Empire, la question des octrois fut plusieurs fois soulevée et commença à passionner l'opinion. Frédéric Passy communiqua, à ses frais, une proposition de suppression de l'octroi à tous les conseils généraux, sous le titre de *Delenda Carthago*. Diverses pétitions furent présentées au Sénat pour obtenir cette suppression ; la société des agriculteurs de France et plusieurs conseils généraux se prononcèrent dans le même sens ; le congrès de 1867 pour l'étude des intérêts agricoles agita la question. Plusieurs propositions d'abolition de l'octroi furent faites au Parlement, notamment par MM. Glais-Bizoin, Pelletan et Frédéric Passy. Mais toujours, de 1851 à 1859, le Sénat et le Corps législatif furent hostiles à toute réforme de ce genre.

En 1869, lorsque l'Empire essaya du libéralisme, le ministre de l'intérieur envoya à toutes les villes un questionnaire, au sujet de la suppression de l'octroi et des moyens de le remplacer. En outre, l'étude de la question fut confiée à une sous-commission issue de la commission supérieure de l'enquête agricole. Les événements de 1870 vinrent malheureusement interrompre les travaux de cette sous-commission. Pourtant celle-ci eut le temps de formuler deux projets de résolution, l'un, au nom de la majorité par l'organe de M. Mignet, conseiller d'État ; l'autre, au nom de la minorité par celui de M. His de Butenval. Voici ces deux projets.

Conclusions de la majorité :

« Dans l'état de notre système administratif et financier, il n'y a pas lieu de demander au gouvernement de l'Empereur la suppression des octrois municipaux.

« Mais il serait fortement à désirer :

1° Que, soit dans les règlements particuliers, soit dans le tarif général, on eût soin de ramener les taxes à un taux modéré, de manière qu'elles ne soient qu'une fraction très minime du prix de la denrée assujettie ;

2° Qu'on restreignit progressivement le nombre des taxes additionnelles et des surtaxes ;

3° Qu'on renonçât à l'extension du périmètre au préjudice des dépendances rurales des villes jouissant des droits d'octroi ;

4° Que des règlements uniformes, autant que possible, fussent combinés de manière à diminuer les gênes de la perception. »

Conclusions de la minorité :

« La minorité convaincue des inconvénients financiers, politiques et moraux de l'impôt connu sous le nom d'octroi, impôt qu'elle considère comme également contraire aux instincts du peuple, aux lois de la science économique, à l'autorité de noms considérables de notre histoire, et à l'exemple des peuples voisins, estime que la réforme de cette partie de nos contributions publiques n'aurait besoin, pour prendre sa place dans l'ordre des faits, que du temps et de la seule neutralité du gouvernement ; que ce serait aux conseils généraux à poursuivre l'étude du problème... a l'honneur de vous proposer la résolution suivante :

« Le gouvernement est invité à mettre à l'étude les moyens de diminuer graduellement et de supprimer en définitive les droits d'octroi. »

En somme, tandis que la majorité se contentait d'une réduction des droits et d'une réglementation plus rigoureuse que celle qui était alors en vigueur, la minorité réclamait une diminution progressive des taxes, pour arriver, avec le temps, à leur suppression. Au fond, quels que soient les termes employés par l'une et l'autre partie de la commission, il se dégage avec évidence de leurs conclusions, que les vices de l'octroi étaient reconnus par tout le monde, à la fin du second Empire, et que la condamnation de cette institution était alors virtuellement prononcée.

**V. — La question de la suppression de l'octroi, de 1870
à la loi du 29 décembre 1897.**

Depuis 1870, les propositions de suppression de l'octroi se sont multipliées dans de telles proportions, que nous nous bornerons à citer les plus importantes (1).

En 1870, M. Glais-Bizoin proposait de supprimer l'octroi, et de remplacer dans les budgets communaux les ressources qu'il leur procurait, par trois impôts que leur aurait abandonnés l'État : l'impôt personnel mobilier, celui des portes et fenêtres et celui des patentes. Dans le cas où ceux-ci n'auraient pas suffi aux communes, ces dernières auraient été autorisées à y ajouter des centimes additionnels ou une taxe sur le revenu.

A la même époque, M. Courcelles émettait l'idée de remplacer les octrois par une taxe sur les loyers et M. Lemoynes ainsi que M. Deloynes préconisaient,

(1) Nous nous réservons de revenir sur ces diverses propositions lorsque nous étudierons les systèmes proposés pour remplacer l'octroi. V. 3^e partie.

dans le même but, l'abandon par l'Etat de la contribution personnelle mobilière et de celle des patentes, l'Etat trouvant une compensation à cet abandon dans la création d'un impôt sur le revenu.

En 1880, M. Ménier aurait voulu remplacer l'octroi par un impôt sur le capital, et spécialement par une imposition de la valeur vénale des immeubles. Dans le cas où son système aurait été rejeté, il demandait que les communes aient au moins la liberté de supprimer leurs octrois, et de les remplacer par des taxes directes, dont elles détermineraient elles-mêmes l'assiette. La proposition Ménier déposée à la Chambre, fut prise en considération sur le rapport de M. Pascal Duprat, puis renvoyée à la commission des boissons. Celle-ci n'eut pas le temps de l'étudier, la fin de la législature étant survenue en 1881. La proposition devint ainsi caduque.

En 1881, MM. Lockroy et Naquet demandèrent à la Chambre la création d'une commission de 22 membres pour étudier la question de l'octroi. L'exposé des motifs de leur proposition faisait ainsi ressortir l'importance de la question : « Plus encore que des questions politiques presque partout résolues, au moins en principe, la Chambre nouvelle doit, selon nous, se préoccuper de ces grandes questions économiques qu'aucun gouvernement n'a osé aborder encore, et de la solution desquelles dépendent l'avenir du régime que nous avons fondé avec tant d'efforts, le bien-être des classes laborieuses et peut-être enfin la paix sociale. » La proposition de MM. Lockroy et Naquet fut repoussée (1).

En 1884, la proposition Ménier fut reprise avec quel-

(1) A mentionner, à titre de curiosité, la proposition déposée le

ques modifications par M. Delattre comme amendement à l'article 68 de la loi municipale du 5 avril 1884. Elle fut rejetée à une forte majorité.

En 1885, M. Edouard Hervé menait dans le *Soleil* une vive campagne contre les octrois, qu'il proposait de remplacer par le produit du droit d'entrée sur les céréales et par une augmentation du droit sur l'alcool.

En 1886, M. Yves Guyot faisait sienne la proposition Ménier, en l'accommodant avec celle que lui-même avait fait adopter par le conseil municipal de Paris. Il demandait la suppression de l'octroi facultative pour les communes, et son remplacement par des taxes directes. Voici le texte qu'il proposait à la Chambre :

« ART. 1^{er}. — Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois par des taxes directes dont elles pourront elles-mêmes déterminer l'assiette, sous les conditions suivantes :

« Ces taxes ne devront être établies que sur des propriétés ou objets situés dans la commune ou des revenus en provenant ;

« Elles devront s'appliquer à toutes les propriétés, objets ou revenus de même nature ;

1^{er} juin 1882 par M. Pieyre sur le bureau de la Chambre. En voici la teneur :

ART. 1^{er}. — A partir du 1^{er} décembre 1882 les octrois sont supprimés dans toute la France.

ART. 2. — Les octrois sont remplacés dans les localités où il en existait, par un impôt sur les cheminées autres que les cheminées de cuisine.

ART. 3. — Sont exemptées de cet impôt les familles n'ayant qu'une cheminée.

M. Pieyre dit, dans son exposé des motifs, s'être inspiré de l'exemple de la Hollande où l'impôt sur les cheminées produit, paraît-il, de 15 à 20 millions.

« Elles devront être assises sur des propriétés ou objets tangibles ou sur des signes apparents de richesse ;

« Elles devront être proportionnelles.

« ART. 2. — Les règles de compétence établies en matière de taxes d'octroi par les articles 137, 138 et 139 de la loi du 5 avril 1884 sont et demeurent applicables, pour toutes les dispositions qui concernent leur objet, aux délibérations municipales établissant des taxes en remplacement de l'octroi. »

La proposition Yves Guyot prise en considération à la Chambre, dans le courant de l'année 1887, fut renvoyée à la commission des octrois.

A ce moment, M. Rouvier déclarait que la suppression de l'octroi était plus urgente que la séparation de l'Église et de l'État.

Malgré cela, après de longs mois d'attente, la proposition Yves Guyot ne revint à la Chambre et ne fut votée, avec quelques modifications, que le 10 mars 1889, presque à la veille des élections législatives.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} était remplacé par le suivant :

« ART. 1^{er}. — Les communes pourront remplacer leurs octrois en tout ou en partie par des taxes directes, sous réserve de l'approbation législative et en outre sous les conditions suivantes... » (le reste comme dans le texte de M. Yves Guyot).

L'article 2 était remplacé par le suivant :

« ART. 2. — Les taxes directes prévues par la présente loi seront assises et perçues, et les réclamations jugées comme en matière de contributions directes. »

La Chambre repoussa un article 3 proposé par la commission qui était le suivant :

« A partir de la promulgation de la présente loi, il ne pourra être établi d'octroi dans aucune commune.

« Tout ce qui est contraire aux dispositions de la présente loi est abrogé. »

Le texte voté par la Chambre laissait la question entière ; il ne faisait que rappeler aux communes le droit qu'elles avaient depuis longtemps de supprimer leurs octrois, et il leur laissait à résoudre toutes les difficultés du problème. Ce texte eut d'ailleurs le sort réservé à beaucoup d'autres. Adopté, en première lecture seulement, le 10 mars 1889, par la Chambre des députés, il y revint en discussion avant les élections législatives du mois d'août suivant, mais ne put être voté avant cette époque par la haute assemblée. En vertu des règlements alors en vigueur au Parlement, il devint donc caduc.

Pendant la législature suivante, la question de la suppression de l'octroi fut ramenée devant la Chambre avec la proposition de M. Guillemet et celle de M. Guillaumou. M. Guillemet nommé rapporteur de l'une et de l'autre élaborâ un travail considérable (1), qu'il déposa sur le bureau de la Chambre le 7 avril 1892.

(1) Voir *Journ. off.*, 1892. Chambre, *Documents*, pp. 815 et s.

M. Alfred des Cilleuls critiquait de la manière suivante le rapport de M. Guillemet, à la séance de la Société d'Economie sociale de Paris, du 12 février 1894 : « 1° L'auteur déclare qu'il se croit dispensé de refaire l'exposé des octrois en France dans le passé, parce qu'il a été maintes fois écrit ; or, en réalité, l'histoire des octrois est une tâche inaccomplie, parce qu'elle exigerait des recherches nombreuses d'archives qui n'ont tenté aucun publiciste ; 2° M. Guillemet parle de l'arrêté consulaire du 24 frimaire an XI comme ayant rétabli les taxes locales sur les consommations ; il passe sous silence les lois de l'an V et de l'an VII ; 3° Dans les annexes, on trouve des tableaux indiquant la progression du rendement des octrois, depuis

Dans le texte dont il était l'auteur, M. Guillemet proposait :

1° De supprimer tous les octrois, et de compenser la perte qui en résulterait pour les communes, par l'abandon que leur ferait l'État des trois contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes ;

2° De rembourser à l'État les 250 millions qui lui seraient ainsi enlevés par une augmentation des droits sur l'alcool et la suppression des bouilleurs de crû ;

3° D'organiser l'assistance publique dans les campagnes, grâce aux ressources qu'apporterait aux communes sans octroi, la perception, pour leur propre compte, de trois contributions directes.

D'après M. Guillemet, la plupart des villes n'auraient pas perdu, en remplaçant le produit de leurs octrois par le revenu des trois contributions indiquées. Quel-

l'an XI, afin de montrer l'énormité de la progression. Mais ces rapprochements sont sans aucune valeur, car il aurait fallu, pour rendre les chiffres comparables, faire quatre choses : a) Comprendre dans le recensement les seules villes qui, depuis l'an XI jusqu'à ce jour, aient été soumises à l'octroi ; b) Mettre, en regard des produits, les chiffres représentant la population à chaque époque ; c) Eliminer les surtaxes pour s'en tenir au principal des droits, et rejeter dans une colonne spéciale, les accessoires, qui constituent des recettes accidentelles, temporaires et variables dans leur assiette ou leur quotité ; d) Tenir compte de la dépréciation du pouvoir de l'argent ; 4° Un tableau a la prétention d'indiquer, par aperçu, ce qu'il faudrait de centimes additionnels sur les quatre contributions directes pour remplacer les octrois ; mais on n'a fait porter l'étude que sur 217 communes et il y en a 1515 qui perçoivent des droits d'entrée ; c'est dans les villes où le produit du centime est le plus élevé qu'ont été pris les exemples, de telle sorte qu'au lieu d'une moyenne, il n'existe qu'une donnée inutilisable. » (*Réforme sociale*, 1^{er} avril 1894, p. 553, n° 1.)

ques-unes n'auraient eu besoin que de majorer celles-ci de 20 à 30 p. 100 pour obtenir des ressources équivalentes. Toutes, au surplus, auraient pu établir des taxes directes pour compenser la perte qu'elles auraient subie. L'article 1^{er} de la proposition Guillemet contenait précisément l'énumération des taxes de remplacement, parmi lesquelles les municipalités auraient eu à choisir.

M. Guillemet, pour aboutir rapidement, et « pour éviter les grosses discussions qu'amèneraient certainement la surtaxe de l'alcool, la suppression des bouilleurs de crû et l'organisation de l'assistance publique dans les campagnes », renonça à ces trois chefs de réforme dans le rapport qu'il présenta au nom de la commission des octrois.

Il avait énuméré dans sa proposition, nous l'avons vu, les taxes directes sur lesquelles aurait pu porter le choix des communes. Le paragraphe 1^{er} de son article 1 était ainsi conçu :

« Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois en tout ou en partie, sous réserve de l'approbation législative, par des taxes directes choisies parmi les suivantes :

Centimes additionnels aux quatre contributions directes ;

Taxe sur la valeur vénale de la propriété ;

Taxe sur la valeur locative ;

Taxe sur les revenus ;

Impôt de superficie ;

Droits de place calculés au mètre cube ;

Taxes sur les constructions ;

Taxes sur les chevaux ;

Taxes sur les hôtels, cafés, restaurants ;

Taxes sur les étrangers (dans les villes d'eaux) ;

Taxe sur les domestiques ;

Taxe sur les cercles ;

Taxe sur les mutations par décès ;

Taxe de pavage, d'entretien des rues et des égouts. »

Le reste de la proposition Guillemet reproduisait le projet Yves Guyot, en y ajoutant l'article 3 présenté par la commission et repoussé par la Chambre le 10 mars 1889.

Pas plus que pour les grandes réformes conçues par M. Guillemet, la commission n'osa adopter les vues de son rapporteur, en ce qui concernait l'énumération des taxes de remplacement et la fin de sa proposition. Elle se contenta de faire voter par la Chambre, après déclaration d'urgence, le 4 mai 1893, le texte suivant (§ 1^{er}, art. 1^{er}) :

« Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois en tout ou en partie, sous réserve de l'approbation législative, par des taxes directes. »

La Chambre rééditait ainsi le vote qu'elle avait émis le 10 mars 1889 au sujet de la proposition Yves Guyot. Ce texte, que les hasards, parfois intelligents, de la politique avaient fait voter à la fin de la législature, de même que celui du 10 mars 1889, ne put être voté par le Sénat avant le renouvellement de la Chambre.

Le Sénat nomma pourtant une commission chargée d'étudier le projet voté par celle-ci, et cette commission confia la rédaction du rapport à M. Bardoux. Mais ce rapport ne vint en discussion que quatre ans après le vote de la Chambre, le 3 juin 1897.

Pendant que M. Bardoux travaillait avec la commis-

sion du Sénat à l'élaboration d'une étude approfondie sur la question de l'octroi, la Chambre était saisie de nouvelles propositions de suppression par MM. Cot, Mas et Georges Berry. Sur un nouveau rapport de M. Guillemet, dont elle n'accepta les conclusions qu'en partie, celle-ci vota le texte suivant le 22 novembre 1895 :

« Les communes devront supprimer leurs droits sur les boissons hygiéniques, au plus tard, le 31 décembre de l'année qui suivra celle au cours de laquelle la présente loi sera promulguée.

« Elles pourront supprimer en tout ou en partie les autres droits d'octroi. »

L'article 2 faisait l'énumération des taxes de remplacement.

Plusieurs députés, notamment MM. Georges Berry, Edouard Vaillant et Rouvier, avaient vainement demandé pour les communes la liberté de choisir les taxes de remplacement, et la faculté de supprimer leurs octrois immédiatement ou par étapes, suivant un programme qu'elles auraient soumis à l'approbation législative.

Encore une fois, la Chambre n'avait pas résolu complètement le problème de la suppression de l'octroi ; mais elle avait fait faire un pas à la question, en édictant l'obligation pour les communes de dégrever complètement les boissons hygiéniques.

Entre temps, la commission du Sénat avait terminé son travail, et M. Bardoux avait déposé son rapport le 19 juillet 1894. Ce rapport contenait le résultat d'une enquête qui avait été faite, au sujet de la suppression de l'octroi, auprès de vingt et une municipalités prises dans toutes les régions de la France, et auprès de M. le

préfet de la Seine. Il comprenait en outre une consultation de M. P. Leroy-Beaulieu qui avait été appelé par la commission à donner son avis (1).

La majeure partie des municipalités consultées, dit M. Bardoux, « sans être théoriquement favorables à l'impôt des octrois, reconnurent les difficultés de le remplacer, sans grever d'une façon soit injuste, soit défavorable aux intérêts de ceux qu'on veut favoriser, les villes à octroi. » Quelques-unes seulement se déclarèrent prêtes à remplacer immédiatement les taxes d'octroi. Plusieurs firent appel à l'intervention de l'Etat, disant « qu'il serait désirable, peut-être, que si des réformes devaient être appliquées à l'ensemble de notre système d'impôts, elles précédassent celles que pourraient faire les municipalités elles-mêmes. »

La commission du Sénat décida que « les villes à octroi auraient la faculté d'abolir tous droits sur les boissons hygiéniques, et de les remplacer par les taxes désignées ci-après dans la proposition de loi » (art. 1).

A défaut de dégrèvement total, les villes étaient tenues d'abaisser leurs taxes sur les boissons hygiéniques jusqu'à un certain taux fixé.

C'est en réponse à ces dispositions de la commission du Sénat au sujet des boissons hygiéniques, que la Chambre vota le 22 novembre 1895 le dégrèvement total obligatoire.

Pour compenser la perte résultant pour elles de la suppression ou de la réduction de ces taxes, le projet de la commission sénatoriale autorisait les communes :

1° A porter les taxes sur l'alcool au double des droits

(1) Voir le compte-rendu *in extenso* de cette enquête au *Journal officiel*, 1894, Sénat, *Documents*, pp. 246-277.

d'entrée (1) ; une loi pouvait même autoriser la perception de taxes supérieures ;

2° A établir à la charge des débitants de boissons une licence municipale qui ne pouvait dépasser un certain taux ;

3° A défaut d'une compensation suffisante par ces deux moyens, à avoir recours aux centimes additionnels sur les quatre contributions, sans qu'ils puissent dépasser le chiffre de vingt ;

4° Enfin, si pendant cinq ans, certaines communes n'avaient pu, à l'aide de ces taxes et centimes, compenser l'abandon partiel de leurs taxes d'octroi, et avaient été autorisées législativement pendant ces cinq années à maintenir celles-ci supérieures au maximum fixé par le présent projet, une loi pouvait leur permettre de se créer quelques ressources spéciales dont elle déterminerait la nature et le tarif.

Des prescriptions spéciales étaient édictées pour Paris. Le minimum de perception des taxes sur les boissons hygiéniques y était plus élevé que dans les autres villes. On permettait à Paris d'élever à 100 francs la taxe sur l'alcool, d'établir une licence sur les débitants de boissons dans les mêmes conditions que les autres villes et d'augmenter de 16 centimes nouveaux les centimes additionnels aux quatre contributions directes. C'était, on le voit, des précautions restrictives prises contre la capitale.

Le projet de la commission se terminait par l'inter-

(1) La loi du 22 juin 1854 autorise, on s'en souvient, à porter les droits d'octroi sur les boissons au double des droits d'entrée perçus par le Trésor ; mais cette autorisation ne s'étend pas aux droits d'octroi sur l'alcool.

diction d'affermir les octrois, et la défense d'établir, à l'avenir, des taxes sur les boissons hygiéniques, dans les villes où il n'en existait pas.

Sauf l'article concernant la ferme, ce projet fut voté intégralement par le Sénat, le 3 juin 1897; trois ans seulement après le dépôt du rapport Bardoux.

Pendant cet intervalle de trois années, la question de la réforme du régime des boissons était venue devant la Chambre. Ce fut naturellement l'occasion de longues discussions entre les partisans des bouilleurs de crû et ceux des distillateurs. Dans sa séance du 6 juillet 1895, la Chambre vota l'abolition de tous les droits d'entrée sur les boissons hygiéniques. Pour les remplacer, elle n'admit pas le monopole de l'alcool qui avait été proposé, mais seulement le monopole de la rectification de l'alcool. En attendant qu'on puisse appliquer ce dernier système, elle admit l'élévation des droits sur l'alcool qui furent portés de 156 fr. 25 à 275 francs par hectolitre; elle doubla les licences et réglementa le privilège des bouilleurs de crû; elle invita en outre le gouvernement à présenter dans les six mois de la promulgation de la loi un projet d'établissement du monopole de l'alcool.

Le Sénat rejeta le monopole de la rectification de l'alcool et substitua à l'exemption des boissons hygiéniques, un simple dégrèvement compensé par une surtaxe de l'alcool et des liqueurs, mais moins forte que celle adoptée par la Chambre, par le doublement des licences et leur introduction à Paris, enfin par la réglementation du privilège des bouilleurs de crû.

Les deux Chambres n'étant pas parvenues à s'entendre, la réforme des boissons fut ajournée pour n'être réalisée qu'à la fin de l'année 1900.

VI. — La loi du 29 décembre 1897.

Dans son vote du 3 juin 1897, le Sénat s'était écarté très sensiblement du texte voté par la Chambre, le 22 novembre 1895, au sujet de la suppression partielle des octrois. La question restait donc à résoudre. Elle revint à la Chambre vers la fin de l'année 1897. On préconisa à nouveau l'abolition complète et obligatoire des octrois et la faculté pour les communes de choisir leurs taxes de remplacement. La première de ces deux propositions fut encore ajournée. Sur la seconde, M. Georges Berry obtint gain de cause, en faisant admettre que les communes pourraient choisir entre les taxes énumérées par la loi et pour lesquelles l'approbation préfectorale devait suffire, et les taxes non indiquées par elle qui nécessiteraient l'examen du Conseil d'État (art. 137, L. 5 avril 1884) et l'autorisation du législateur.

La Chambre finit par sanctionner les dispositions suivantes :

1° L'obligation pour les communes d'avoir, dans un délai de 2 ans, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la loi, à abaisser les droits existants sur les boissons hygiéniques, dans les limites d'un tarif qui varie avec la population des villes et selon qu'il s'agit du vin ou des autres boissons ;

2° La faculté pour les communes de dégrever complètement les boissons hygiéniques, et même de supprimer toutes leurs taxes d'octroi ;

3° La faculté pour elles, de choisir leurs taxes de remplacement, comme le demandait M. Georges Berry,

sous réserve tantôt de l'approbation préfectorale, tantôt de l'autorisation législative.

Au rebours de ce qu'avait voté le Sénat, le 3 juin précédent, Paris était soumis au régime du droit commun.

En outre, il était interdit aux communes ne percevant pas de taxes sur les boissons hygiéniques, d'en établir à l'avenir, et il était accordé, pour les frais de casernement, une réduction égale pour chaque homme de troupe au montant des droits dégrevés.

Le Sénat se décida à accepter ces nombreuses modifications au texte qu'il avait voté quelques mois auparavant, et les deux Chambres étant enfin tombées d'accord, la loi sur le dégrèvement des boissons hygiéniques fut promulguée le 29 décembre 1897. Comme cette loi est celle sous l'empire de laquelle nous vivons actuellement encore, en voici le texte intégral :

ARTICLE PREMIER. — Les communes seront autorisées à supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales) à partir du 31 décembre de l'année qui suivra celle au cours de laquelle la présente loi sera promulguée.

A défaut de suppression totale, les communes seront obligées d'abaisser les droits existants dans la limite des tarifs prévus à l'article 2.

ART. 2. — Dans les communes qui continueront à imposer les boissons hygiéniques, les droits ne pourront excéder le tarif suivant :

Vins en cercles et en bouteilles, par hectolitre :

Agglomérations :

De moins de 6.000 habitants, 0 fr. 55 ;

De 6.001 à 10.000 — 0 fr. 85 ;

De 10.001 à 15.000 habitants,	1 fr. 15 ;
De 15.001 à 20.000 —	1 fr. 40 ;
De 20.001 à 30.000 —	1 fr. 70 ;
De 30.001 à 50.000 —	2 fr. ;
De 50.001 habitants et au-dessus,	2 fr. 25 ;

Paris, 4 francs.

Cidres, poirés, hydromels, par hectolitre :

Agglomérations :

De moins de 6.000 habitants,	0 fr. 35 ;
De 6.001 à 10.000 —	0 fr. 50 ;
De 10.001 à 15.000 —	0 fr. 60 ;
De 15.001 à 20.000 —	0 fr. 85 ;
De 20.001 à 30.000 —	0 fr. 95 ;
De 30.001 à 50.000 —	1 fr. 15 ;
De 50.001 habitants et au-dessus	1 fr. 25 ;

Paris, 1 fr. 50.

En ce qui concerne les bières, le maximum du droit imposable est fixé à cinq francs (5 fr.), sauf dans les départements ci-après : Aisne, Ardennes, Nord, Pas-de-Calais et Somme, où le maximum ne pourra dépasser un franc cinquante centimes (1 fr. 50) par hectolitre.

Pour les vins titrant plus de 15 degrés, il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article 3 de la loi du 1^{er} septembre 1871.

ART. 3. — Pour remplacer le produit des taxes supprimées, les communes pourront avoir recours aux taxes prévues dans l'article 4, ou demander l'établissement de taxes spéciales, dans les conditions spécifiées à l'article 5.

ART. 4. — Les taxes auxquelles les communes peuvent, en vertu de l'article précédent, recourir sous la

seule réserve de l'approbation préfectorale, sont les suivantes :

1° Élévation du droit sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée, décimes compris. Pour la Ville de Paris, le droit pourra être, en addition du droit actuel de 24 fr., augmenté au maximum de quatre-vingt-cinq francs vingt centimes (85 fr. 20).

Dans les communes d'une population agglomérée inférieure à 4.000 âmes, le tarif d'octroi sur l'alcool ne pourra dépasser le maximum applicable aux villes de 4.000 à 6.000 âmes.

Une loi pourra autoriser les taxes supérieures ;

2° Établissement à la charge des commerçants de boissons, en addition du droit de licence perçu pour le compte du Trésor, d'une licence municipale composée d'un droit fixe, qui pourra comporter deux tarifs, suivant que les établissements des commerçants de boissons vendront exclusivement des boissons hygiéniques ou des alcools avec ou sans boissons hygiéniques, et d'un droit proportionnel basé sur la valeur locative de l'ensemble des locaux occupés.

Lorsque le commerce des boissons sera exercé cumulativement avec un autre commerce ou industrie, les locaux exclusivement occupés par ce dernier commerce ou cette dernière industrie seront exempts du droit proportionnel. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles la dite taxe sera assise et perçue ;

3° Perception d'une taxe maxima de trente centimes (0 fr. 30) par bouteille sur tous les vins en bouteilles, qui ne se cumulera pas avec celle applicable aux vins en cercles ;

4° Création de taxes égales, au maximum, aux taxes en principal établies, déduction faite des majorations résultant des pénalités :

a) Sur les chevaux, mules et mulets, voitures automobiles.

Les personnes ayant plusieurs résidences sont pour les chevaux, voitures automobiles, mules et mulets, qui les suivent habituellement à Paris, passibles desdites taxes en cette ville, nonobstant les dispositions de l'article 10 de la loi du 2 juillet 1862 ;

b) Sur les billards publics et privés ;

c) Sur les cercles, sociétés et lieux de réunions ;

d) Sur les chiens.

Enfin les communes pourront établir, dans les conditions de la loi du 5 avril 1884, des centimes additionnels dont le chiffre ne pourra pas dépasser vingt.

ART. 5. — Les communes pourront également pourvoir au remplacement de leurs taxes d'octroi en établissant, selon les formes et conditions prévues par l'article 137 de la loi du 5 avril 1884, et sous réserve de l'approbation législative, des taxes directes ou indirectes. Les taxes directes ne seront prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune ; elles s'appliqueront à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature ; elles seront proportionnelles.

ART. 6. — Tous les tarifs d'octroi sur les boissons hygiéniques seront, en conséquence, révisés dans un délai de deux ans à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, ou, s'ils viennent à expiration avant ce délai à la fin de la période pour laquelle ils ont été approuvés.

Toutefois, les communes dont les tarifs expireront

dans l'année qui suivra la promulgation de la loi, auront un délai d'un an, à partir du 1^{er} janvier suivant, pour ramener lesdites taxes aux maxima fixés par les articles précédents et voter, s'il y a lieu, les taxes de remplacement.

Lorsque les taxes de remplacement autorisées dépasseront le montant du dégrèvement total sur les boissons hygiéniques, l'excédent pourra être employé au dégrèvement d'autres objets soumis au tarif d'octroi.

ART. 7. — Les communes qui, actuellement, ne perçoivent pas de taxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales, pourront être autorisées à établir un droit de licence municipale ou à percevoir des taxes sur l'alcool, conformément aux dispositions de l'article 4 de la présente loi.

ART. 8. — A partir de la promulgation de la présente loi, il ne pourra plus être établi de taxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés et hydromels, sur les bières et sur les eaux minérales, dans les villes où il n'en existe pas aujourd'hui, et ces taxes, dans les villes où elles existent, ne pourront pas être surélevées.

Toutefois, dans des cas exceptionnels, sur les demandes des conseils municipaux, et en vertu de décrets rendus en Conseil d'Etat, les communes dont les tarifs actuels sur les boissons hygiéniques n'atteignent pas le maximum prévu par la présente loi pourront être autorisées à les porter à ce maximum.

Dans les villes à octroi qui, au point de vue des droits du Trésor, sont actuellement comprises dans la troisième classe, les surtaxes actuelles pourront, dans les conditions de l'article 137 de la loi de 1884, être maintenues en vertu de lois spéciales pour des périodes qui ne dépasseront pas cinq ans.

ART. 9. — Les villes qui supprimeront leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques obtiendront, dans les conditions indiquées par l'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818, pour le paiement des frais de casernement, une réduction égale, pour chaque homme de troupe, au montant des droits dégrevés, en prenant pour base les deux tiers du taux de la consommation moyenne de la population soumise à l'octroi.

La loi du 29 décembre 1897 constitue la dernière étape que le Parlement ait fait parcourir à la question des octrois.

Elle a été l'objet de nombreuses et vives critiques. On l'a traitée de réclame électorale, de loi de réaction, de réforme bâtarde opérée sur la demande des viticulteurs et pour faciliter à ceux-ci l'écoulement de leurs produits.

Sans entrer ici dans un examen détaillé de cette loi, nous résumerons ainsi les critiques qu'on peut certainement lui adresser. Nous reprocherons au législateur de 1897 d'avoir oublié :

1^o Que la suppression de l'octroi devant profiter à tous, aux campagnes comme aux villes, était une réforme nationale et que, par conséquent, l'État devait son concours financier aux communes qui avaient à l'opérer ;

2^o Que toute tentative de suppression partielle favoriserait uniquement le placement du vin, « écraserait une minorité importante de contribuables, comme l'a dit M. Fleury-Ravarin, sans apporter à la majorité un soulagement appréciable », et rendrait par conséquent odieuse et pour longtemps impossible toute suppression totale (1).

(1) Le tableau qui figure aux pages suivantes démontre péremp-

3° Que tout essai de suppression totale, entrepris avec les seules forces des communes, doit avoir pour résultat de surcharger de nouvelles taxes directes certaines catégories de contribuables et de restreindre, souvent même de supprimer à l'égard de tous, l'effet bien-faisant de la réforme par suite de l'incidence et de la répercussion de ces taxes.

Application de l'article 2 de la loi du 29 décembre 1897
aux principales villes de France.

DÉSIGNATION DES VILLES	POPULATION des villes	TARIF RÉDUIT loi du 29 décembre 1897			TARIF ACTUEL			DÉGREVEMENT produit		
		Vins	Cidres	Bières	Vins	Cidres	Bières	Vins	Cidres	Bières
Agen (Lot-et-Garonne). . .	23.254	1.70	0.95	5. »	1.52	1.36	6.50		0.41	1.50
Albi (Tarn)	20.963	1.70	0.95	5. »	1.10	0.96	6.60		0.01	1.60
Amiens (Somme).	88.731	2.25	1.25	1.50	4.80	1.50	0.60 2.75	2.55	0.25	1.25
Angoulême (Charente) . . .	36.690	2. »	1.15	5. »	1.76	1.50	8. »		0.35	3. »
Arles (Bouches-du-Rhône)..	24.567	1.70	0.95	5. »	1.20	»	8. »			3. »
Arras (Pas-de-Calais) . . .	25.701	1.70	0.95	1.50	3.60	1.50	2. »	1.90	0.55	0.50
Auch (Gers)	15.000	1.15	0.60	5. »	0.80	»	8. »			3. »
Auxerre (Yonne).	18.417	1.40	0.85	5. »	1.60	0.96	5. »	0.20	0.11	»
Avignon (Vaucluse)	43.453	2. »	1.15	5. »	1.76	»	12. »			7. »
Bar-le-Duc (Meuse).	18.761	1.40	0.85	5. »	1.60	1. »	4.50	0.20	0.15	
Bayonne (Basses-Pyrénées).	27.192	1.70	0.95	5. »	1.76	1. »	7. »	0.06	0.05	2. »
Beauvais (Oise).	19.582	1.40	0.85	5. »	2.24	0.90	3. »	0.84	0.05	
Besançon (Doubs)	58.010	2.25	1.25	5. »	3.20	1.50	8. »	0.95	0.25	3. »
Blois (Loir-et-Cher).	23.457	1.70	0.95	5. »	1.80	1. »	6. »	0.10	0.05	1. »
Boulogne (Pas-de-Calais) . .	45.205	2. »	1.15	1.50	4.16	1.84	3. »	2.16	0.69	1.50
Bordeaux (Gironde)	256.906	2.75	1.25	5. »	2.40	1. »	8. »	0.15		3. »
Bourges (Cher).	45.342	2. »	1.15	5. »	2. »	0.50	6. »	»		1. »
Brest (Finistère).	75.854	2.25	1.25	5. »	4.80	2. »	6. »	2.55	0.75	1. »
Caen (Calvados)	45.201	2. »	1.15	5. »	4.16	1. »	5. »	2.16		»
Calais (Pas-de-Calais) . . .	56.867	2.25	1.25	1.50	4.16	1.84	4. »	1.91	0.59	2.50
Cambrai (Nord)	24.122	1.70	0.95	5.50	2.40	0.96	2. »	0.70	0.01	0.50
Carcassonne (Aude)	29.491	1.70	0.95	5. »	1.50	»	6. »			1. »
Châlons-sur-Marne (Marne).	25.863	1.70	0.95	5. »	2.24	1. »	4.50	0.54	0.05	
Chartres (Eure-et-Loir). . .	23.108	1.70	0.95	5. »	2.24	1.15	5.50	0.54	0.20	0.50
Chaumont (Haute-Marne). .	13.280	1.15	0.60	5. »	1.84	0.80	4.50	0.69	0.20	

toirement l'inutilité du dégrèvement partiel des boissons hygiéniques, tel qu'il est prescrit par l'article 2 de la loi du 29 décembre 1897.

DÉSIGNATION DES VILLES	POPULATION des villes	TARIF RÉDUIT loi du 29 décembre 1897			TARIF ACTUEL			DÉGRÈVEMENT produit		
		Vins	Cidres	Bières	Vins	Cidres	Bières	Vins	Cidres	Bières
Cherbourg (Manche)	38.554	2. »	1.15	5. »	3.60	1.25	4. »	1.60	0.10	
Clermont-Ferrant (Puy-de-Dôme)	50.119	2.25	1.25	5. »	1.50	1. »	6. »	0.25		1. »
Epinal (Vosges)	26.525	1.70	0.95	5. »	2.24	0.90	6. »	0.54		1. »
Evreux (Eure)	16.932	1.40	0.85	5. »	1.36	0.95	5.50			0.50
Grenoble (Isère)	60.439	2.25	1.25	5. »	3.20	1.50	15. »	0.95	0.25	10. »
Havre (Seine-Inférieure) . .	119.470	2.25	1.25	5. »	5.28	1.50	4. »	3.03	0.25	2. »
Laon (Aisne)	14.129	1.15	0.60	1.50	1.36	0.80	3. »	0.21	0.20	1.50
Laval (Mayenne)	30.374	2. »	1.15	5. »	3.60	1. »	5. »	1.60		»
Lille (Nord)	201.311	2.25	1.25	1.50	11. »	5. »	2.53	8.75	3.75	1.03
Limoges (Haute-Vienne) . .	76.439	2.25	1.25	5. »	3.20	1.80	6.50	0.95	0.55	1.50
Lyon (Rhône)	466.767	2.25	1.25	5. »	6. »	1. »	15. »	3.75		10. »
Mans (Sarthe)	58.546	2.25	1.25	5. »	3.20	0.50	6. »	0.95		1. »
Mâcon (Saône-et-Loire) . .	18.739	1.40	0.85	3. »	2.20		6.50	0.80		1.50
Marseille (Bouch.-du-Rhône)	442.339	2.25	1.25	5. »	2.60	2. »	14. »	0.35	0.75	9. »
Melun (Seine-et-Marne) . .	12.792	1.15	0.60	5. »	1.50	0.80	6. »	0.35	0.20	1. »
Mézières (Ardennes) . . .	7.443	0.85	0.50	1.50	3. »	0.56	1.20	2.15	0.06	
Montauban (Tarn-et-Garonne)	30.388	2. »	1.15	5. »	1.50		6.50			1.50
Mont-de-Marsan (Landes) . .	12.031	1.15	0.60	5. »	0.90	0.60	6. »		»	1. »
Montpellier (Hérault) . . .	69.258	2.25	1.25	5. »	1.54	1.32	7.70	»	0.07	2.70
Nantes (Loire-Inférieure) . .	192.750	2.25	1.25	5. »	3.52	2.20	7.70	1.27	0.95	2.70
Narbonne (Aude)	25.841	1.70	0.95	5. »			7. »			2. »
Nevers (Nièvre)	26.436	1.70	0.95	5. »	2.24	1. »	5. »	0.54	0.05	»
Nice (Alpes-Maritimes) . . .	88.273	2.25	1.25	5. »	2.40	2. »	14. »	0.15	0.75	9. »
Nîmes (Gard)	71.623	2.25	1.25	5. »	2.16		9. »			4. »
Niort (Deux-Sèvres)	23.674	1.70	0.95	5. »	2. »	1.20	6. »	0.30	0.25	1. »
Orléans (Loiret)	63.705	2.25	1.25	5. »	2.80	1.80	6. »	0.55	0.55	1. »
Paris	»	4. »	1.50	5. »	10.62	4. »	15. »	6.62	2.50	10. »
Perpignan (Pyrénées-Orient.)	33.878	2. »	1.15	5. »	1.50	0.78	7. »			2. »
Poitiers (Vienne)	37.497	2. »	1.15	5. »	2.40	1. »	5. »	0.40		»
Quimper (Finistère)	17.406	1.40	0.85	5. »	2.40	0.96	5. »	1. »	0.11	»
Reims (Marne)	105.408	2.25	1.25	5. »	2.40	1.75	5. »	0.15	0.50	»
Rennes (Ille-et-Vilaine) . .	69.252	2.25	1.25	5. »	4.16	1.80	1.50 6.50	1.91	0.55	1.50
La Rochelle (Charente-Inf.)	26.808	1.70	0.95	5. »	1.76	1.30	8. »	0.06	0.35	3. »
Roubaix (Nord)	114.917	2.25	1.25	1.50	4.80	1.50	2.70	2.55	0.25	1.20
Rouen (Seine-Inférieure) . .	112.352	2.25	1.25	5. »	5.28	1.10	5. »	3.03		»
Saint-Etienne (Loire)	133.433	2.25	1.25	5. »	3.30	1.10	13.20	1.05		8.20
Saint-Lô (Manche)	11.445	1.15	0.60	5. »	1.76	0.70	5. »	0.61	0.10	»
St-Nazaire (Loire-Inférieure)	31.400	2. »	1.15	5. »	2.60	1.40	6. »	0.60	0.25	1. »
Toulouse (Haute-Garonne) .	149.791	2.25	1.25	5. »	2.40	1.60	8. »	0.15	0.35	3. »
Tourcoing (Nord)	65.477	2.25	1.25	1.50	4.16	1.80	2.70	1.91	0.55	1.20
Tours (Indre-et-Loire) . . .	60.335	2.25	1.25	5. »	2.80	1.80	6.50	0.55	0.55	1.50
Troyes (Aube)	50.350	2.25	1.25	5. »	2.08	1.50	6. »		0.25	1. »
Tulle (Corrèze)	18.964	1.40	0.85	5. »	1.84	0.96	6.50	0.44	0.11	1.50
Valence (Drôme)	25.283	1.70	0.95	5. »	1.80		6.50	0.10		1.50
Valenciennes (Nord)	28.700	1.70	0.95	1.50	3. »	1.15	3.25	1.30	0.20	1.75
Vannes (Morbihan)	22.189	1.70	0.95	5. »	2.24	1.36	5.50	0.54	0.41	0.50
Versailles (Seine-et-Oise) .	51.679	2.25	1.25	5. »	3.20	1.80	5. »	0.95	0.55	»
Vesoul (Haute-Saône) . . .	10.083	0.60	0.60	5. »	0.85	0.80	9. »		0.20	4. »

Nous nous contenterons donc, pour le moment, de cette appréciation d'ensemble de la loi du 29 décembre 1897, nous réservant d'y revenir plus amplement, lorsque nous rechercherons comment les municipalités ont agi pour s'y conformer et que nous constaterons alors l'inutilité, voire même le danger de ses dispositions.

Les communes, d'ailleurs, n'ont mis aucun empressement, pour la plupart, à les appliquer. Aussi a-t-il fallu que deux lois de sursis viennent proroger le délai qui leur avait été primitivement imparti et reporter au 1^{er} janvier 1901 la date extrême à laquelle la loi de 1897 devait entrer en vigueur.

Depuis la promulgation de cette dernière, deux propositions de loi impliquant le concours financier de l'État dans la grande œuvre de la suppression de l'octroi ont été déposées sur le bureau de la Chambre, mais n'ont pas encore été discutées : l'une est due à l'initiative de M. Fleury-Ravarin (1), l'autre à celle de M. Edouard Vaillant et de plusieurs de ses collègues (2). Toutes deux seront étudiées plus loin dans la partie de cet ouvrage consacrée aux divers systèmes de remplacement (3).

La question de la réforme des boissons qui est liée si intimement à celle de la suppression de l'octroi et qui était depuis si longtemps à l'étude, a été enfin résolue à la fin de l'année 1900. Il était logique, en effet, et absolument nécessaire que l'État, invitant les communes à dégrever les boissons hygiéniques, commençât à prêter d'exemple en supprimant lui-même ses droits

(1) Déposée à la Chambre le 6 février 1899.

(2) Déposée à la Chambre le 12 janvier 1899.

(3) Voir 3^e partie, pp. 122 à 143.

d'entrée. C'est ce que le Parlement a décidé. Il a supprimé les droits d'entrée, de détail et de taxe unique sur les vins, cidres, poirés et hydromels, et ne les a soumis qu'à un droit de circulation dont le taux, décimes compris, est fixé uniformément à 1 fr. 50 par hectolitre pour les vins et à 0 fr. 80 pour les cidres, poirés et hydromels. Il a abaissé le droit de fabrication sur les bières à 0 fr. 25 par degré-hectolitre. Par la même loi, le droit de consommation sur les liquides alcooliques a été porté de 156 fr. 25 à 220 francs par hectolitre d'alcool pur, décimes compris. D'autre part, le privilège des bouilleurs de crû a été maintenu et soumis simplement à une réglementation tout à fait anodine qui ne mettra certainement pas fin aux abus que ce privilège a couverts jusqu'à présent.

Au point de vue qui nous occupe, cette loi a opéré une réforme heureuse en supprimant les droits d'entrée. Mais en maintenant le privilège des bouilleurs de crû et en élevant notablement les droits sur l'alcool, elle a considérablement diminué, sinon entièrement tari une source d'impôts qui aurait certainement facilité beaucoup la suppression complète de l'octroi.

CHAPITRE IV

APERÇU SUR LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES (1).

I. — Pays n'ayant jamais eu d'octroi.

De même que la France, la plupart des pays ont connu les taxes d'octroi. Quelques-uns pourtant les ont ignorées. Les *États-Unis* sont de ce nombre. Leur gouvernement fédéral lève presque exclusivement des impôts indirects, tandis que les États et les villes usent généralement de l'impôt direct. Les taxes locales sont assises pour la presque totalité sur le capital ; aussi le taux de l'impôt sur le capital y atteint des proportions stupéfiantes.

Dans les 310 villes comptant plus de 7.500 habitants, le taux moyen pour cent des taxes assises sur le capital

(1) Consulter sur ce point l'enquête très intéressante faite par M. Gailleton, ancien maire de Lyon, auprès des municipalités étrangères en 1885, et insérée dans le rapport Guillemet, *Journ. offic.*, 1892, Chambre, *Documents*, pp. 828 à 844. — Consulter aussi la déposition de M. Leroy-Beaulieu devant la commission sénatoriale des octrois, insérée au rapport Bardoux, *Journ. offic.*, 1894, Sénat, *Documents*, pp. 253-254, le rapport de M. Yves Guyot, *Journ. offic.*, 1888, Chambre, *Documents*, et d'Avenel, *Les octrois en France et à l'étranger*.

Une étude complète sur les octrois et les impôts municipaux à l'étranger nécessitant de longs développements qui ne rentreraient pas dans le cadre de cet ouvrage, nous nous contenterons de donner un simple aperçu sur les législations étrangères.

est de 2 fr. 17 dont 0 fr. 23 reviennent à l'État, 0 fr. 18 au comté et 1 fr. 76 à la cité.

Pour les 32 villes de l'État de New-York, il s'élève à une moyenne de 2 fr. 08 ; pour les 22 de l'Ohio à 2 fr. 21 ; pour celle de l'État de Mississipi à 2 fr. 70 ; pour les 23 de l'Illinois à 3 fr. 06.

Ce sont là des taux auxquels en France nous ne sommes guère habitués ; ils atteignent en effet jusqu'à 30 fr. 60 du capital. En supposant un revenu de 5 0/0, l'impôt absorbe donc, selon les villes, de 40 à 60 0/0 de ce revenu. Si ce taux semble à juste titre exorbitant, il faut bien remarquer qu'il n'est qu'apparent. Aux États-Unis, en effet, une partie seulement du capital est soumise à l'impôt, soit environ 17 milliards sur 44, chiffre auquel se monte sa valeur réelle globale. On voit donc que le taux réel est bien inférieur au taux apparent et qu'il ressort au tiers à peu près de ce dernier, soit de 8 à 20 0/0 selon les localités.

En *Russie*, les municipalités, sauf de rares exceptions, n'usent que de taxes directes.

Dans la plupart des localités, l'*Angleterre* et l'*Écosse* ne se servent pas des taxes indirectes pour alimenter les budgets communaux. Le trait caractéristique de ces budgets est la spécialité des taxes. En général, chaque dépense ou entreprise nouvelle faite pour le compte de la commune est payée par une taxe spéciale établie proportionnellement à la fortune de chaque contribuable.

Exceptionnellement, certaines villes perçoivent quelques taxes indirectes. A Londres, il y a des droits sur les fruits, le vin, le charbon ; à Douvres, il y en a sur le houblon, la chaux ; à Newcastle, sur les marchandises entrant ou sortant par terre ; à Édimbourg, on lève un

droit de 10 à 20 centimes sur chaque voiture de légumes entrant dans la cité pour la consommation des habitants.

Si les taxes directes sont nombreuses dans les budgets communaux, elles le sont beaucoup moins dans le budget de l'Etat. Elles comprenaient, en 1894, d'après la déposition de M. Leroy-Beaulieu devant la commission du Sénat : 1° Impôt foncier : 26 millions de francs, pour tout le Royaume-Uni. Le chiffre si faible de cet impôt provient de ce que Pitt en fit jadis racheter par les propriétaires la plus grande partie ; 2° Taxes sur les maisons : 35 à 36 millions de francs ; 3° Income-tax, pour la partie qui frappe les maisons et les terres : environ 120 millions. Cette taxe ne s'applique qu'aux revenus supérieurs à 3.750 francs. Les impôts qui frappent, en Angleterre, les terres et les maisons ne s'élevaient donc en 1894 qu'à 180 millions de francs environ, alors qu'en France, les trois contributions directes correspondantes donnaient un produit de 340 millions pour le compte de l'Etat.

Suivant l'exemple de la Belgique, l'Etat anglais a abandonné aux communes : 1° en 1889, la presque totalité du produit des licences qui s'étendent en Angleterre à plus de genres de commerce que chez nous, soit environ 90 millions de francs ; 2° la même année, la moitié de certains droits de succession, soit environ 70 millions ; cet abandon concerne les comtés ; 3° en 1891, des droits additionnels sur les bières et spiritueux, soit environ 36 millions. Depuis 1889, l'Etat a ainsi abandonné aux communes 190 millions environ des taxes

(1) *Journ. off.*, Sénat, *Documents*, 1894, p. 253.

indirectes qu'il perçoit. Celles-ci ont, par conséquent, d'autant plus de facilités pour équilibrer leurs budgets.

On peut encore ranger parmi les Etats qui n'ont jamais pratiqué le système des taxes indirectes locales, la *Saxe*, la *Turquie* et la *Grèce*.

II. — Pays ayant supprimé les octrois.

Dès 1820, la *Prusse* a décidé la suppression des octrois dans les provinces rhénanes autres que la Westphalie. En compensation, elle a donné aux communes le tiers du produit brut des droits de mouture. En 1891, elle a résolu que si le produit de l'impôt sur le revenu dépassait 80 millions de marks (100 millions de fr.), et que la plus-value fût supérieure à 5 fr. 15 0/0 dans les années postérieures, cette plus-value serait employée à la création d'un fonds destiné à réformer les impôts directs et à permettre de céder l'impôt foncier aux communes.

A Leipzig, la suppression des octrois a été effectuée en 1853, à Berlin en 1874.

Les autres Etats de l'empire allemand, vu leur autonomie financière, emploient des systèmes d'impôts communaux très variés et très intéressants (1). Quelques-uns, comme nous le verrons plus loin, pratiquent encore le système des octrois.

Mais le pays où la suppression de l'octroi offre le plus d'intérêt est sans contredit la *Belgique*.

(1) Consulter à ce sujet l'enquête faite par M. Gailleton en 1885, citée plus haut.

L'octroi, dans l'Etat belge, n'était établi avant 1860 que dans 78 communes sur 2.538 qu'en comptait cet Etat. Mais il est à noter qu'il était bien plus lourd qu'il ne l'a jamais été en France. Il frappait 136 espèces de marchandises, notamment le poisson, le beurre, les œufs et surtout les grains, les farines et le pain qui à eux seuls produisaient 1 million. Les formalités y étaient aussi plus nombreuses, plus rigoureuses et plus vexatoires.

Dès 1830 le gouvernement belge se préoccupait de la réforme de l'octroi. A ce moment, divers systèmes furent proposés et repoussés par la Chambre. En 1847, une commission d'Etat avait été nommée pour étudier la question. Elle se prononça à l'unanimité pour l'abolition radicale, mais ses conclusions furent repoussées parce qu'on ne put se mettre d'accord sur les taxes de remplacement.

En 1859, des commissaires ayant été envoyés en Angleterre pour y étudier les taxes locales, le 8 décembre 1859, M. Frère-Orban communiqua leur rapport à la Chambre et le 40 mai suivant, il présenta le projet qui devint la loi du 18 juillet 1860.

L'article 1 de cette loi abolit les octrois.

L'article 2 attribue aux communes une part de 40 0/0 dans le produit brut des recettes de toute nature du service des postes, de 75 0/0 dans le produit des droits d'entrée sur le café et de 34 0/0 sur le produit des droits d'accise sur les vins et eaux-de-vie provenant de l'étranger, sur les eaux-de-vie indigènes, sur les bières, les vinaigres et les sucres.

L'article 3 répartit le revenu attribué aux communes d'après les rôles de l'année précédente, au prorata du

principal de la contribution personnelle et du principal de la contribution des patentes (1).

D'après l'article 13, la quote-part assignée à une commune, dans cette répartition, ne peut être inférieure à ce que cette commune a retiré de ses droits d'octroi pendant l'année 1859, déduction faite des frais de perception et des restitutions opérées à la sortie.

Le gouvernement est obligé de rendre compte aux Chambres, chaque année, de la situation du fonds communal et de sa répartition.

En même temps que l'Etat se dessaisissait en faveur des communes d'une partie de ses ressources, il élevait, pour se récupérer, certains impôts indirects nationaux tels que les droits d'accise sur les vins et alcools, les droits sur les bières, les vinaigres et les sucres.

La loi de 1860 a été complétée par celle de 1862 qui a décidé la création d'un fonds de réserve destiné à suppléer le cas échéant, dans les années de crise, à l'insuffisance du fonds communal. Cette réserve est formée par l'augmentation de 10/0 de la quote-part primitivement allouée aux communes sur le produit des protêts, et par quelques droits d'accise.

Vingt-cinq ans après l'application de la réforme, 17 communes parmi lesquelles Gand, Bruges, Malines, Louvain, Liège et Tournai ne touchaient encore que le minimum réservé. En 1893, il n'y en avait plus que trois, dont Bruges, qui se trouvaient encore dans ce cas. Le fonds communal était prévu dans le budget de l'exercice 1893 présenté à la Chambre des représentants,

(1) On a maintenu les anciens centimes additionnels aux contributions personnelle et foncière et au droit de patente qui venaient compléter les ressources fournies par les octrois.

pour la somme de 32 millions et demi, et la part des anciennes communes à octroi dépassait de 5 millions le produit net qu'elles tiraient en 1859 des taxes indirectes locales. Pourtant, cet accroissement de ressources n'aurait pas correspondu, paraît-il, à l'accroissement des dépenses dans les grandes villes pendant la même période. Plusieurs d'entre elles auraient été obligées de recourir à l'impôt direct pour assurer l'équilibre de leur budget (1). Néanmoins, la réforme de 1860 a été très populaire en Belgique et nos voisins ne la regrettent pas.

L'exemple de la Belgique fut assez vite suivi par la *Hollande*.

En 1864, le roi annonça la réforme aux Chambres. Quelques jours après, le ministre, M. Betz, développa le programme du gouvernement. La suppression de l'octroi fut votée le 7 juillet 1865.

L'Etat cédait aux communes :

Les 4/5 de la contribution personnelle, soit 5.971.200 florins.

Les centimes additionnels qu'il levait sur l'impôt foncier des propriétés bâties, soit. 736.000 florins.

Total : 6.707.200 florins.

Le déficit des communes, qui est faible, est couvert par des centimes additionnels sur les impôts directs et au moyen de taxes locales directes. Quant à l'Etat, il a, pour équilibrer son budget, augmenté les droits d'accise sur les boissons distillées, les vins, le sucre, le

(1) Voir ce que M. Bulhs, bourgmestre de Bruxelles, écrivait à ce sujet, le 10 novembre 1893, à M. le maire de Calais *Journ. off.*, Sénat, *Documents*, 1894, p. 272.

thé, et conservé un droit spécial d'abatage de bestiaux qui, de taxe municipale, est ainsi devenu droit d'Etat.

Le *Danemark* a supprimé ses octrois en 1885.

Les communes l'ont remplacé par l'impôt direct, par des taxes sur les loyers, sur les fermages et sur toutes les transactions immobilières. Elles tirent presque toutes, d'autre part, des revenus importants de propriétés foncières.

La *Suisse* a commencé, en 1848, l'abolition de ses taxes municipales indirectes. Berne les remplaça par un impôt sur le capital et sur le revenu. Neuchâtel imita Berne en 1878 ; on y exonère un minimum de revenu de 600 francs par chef de famille et de 200 francs par enfant.

En 1886, il y avait encore deux communes à octroi, parmi lesquelles Genève, et il existait aussi des taxes indirectes perçues aux frontières des cantons, appelées « ohmgelds ». On supprima ces octrois et ces taxes en 1886, et l'État dédommagea les communes et les cantons en leur fournissant une subvention tirée du monopole de l'alcool. L'État ne garda qu'une faible partie du produit de ce monopole et distribua le reste entre les cantons et les communes, mais en faisant la part plus forte à ceux qui avaient un « ohmgeld ». Ce monopole n'a pas produit autant qu'on le prévoyait : escompté pour 8 millions la première année, il n'en a rendu que 5 ; quatre ans après, il ne donnait encore que 6 millions et demi.

Il faut citer enfin, parmi les nations qui se sont débarrassées de leurs octrois, la *Suède* et la *Norvège* ; dans ces deux pays, comme dans ceux que nous venons d'énumérer, l'État est venu en aide aux communes pour accomplir cette réforme.

III. — Pays ayant actuellement des octrois.

L'octroi s'est conservé dans un certain nombre de pays, mais principalement chez les nations latines.

En *Italie*, les « dazi di consumo » (taxes de consommation) forment la principale ressource des communes. Elles sont établies comme impôt général, et les communes ont la faculté d'y ajouter des taxes additionnelles. Celles-ci, fixées d'abord à 30 0/0 du principal, sont autorisées aujourd'hui jusqu'à 50 0/0. C'est donc l'État, en Italie, qui prélève la première part sur les droits d'octroi.

Le droit sur les vins varie de 3 fr. 50 à 7 francs pour les vins en cercles, et de 5 à 15 francs pour les vins en bouteilles. Il est souvent perçu par des fermiers.

Dans les communes fermées, les taxes sont levées à l'entrée, dans les communes ouvertes, à la vente au détail (1).

Le décret du 12 octobre 1868 avait aboli en *Espagne* toutes les taxes indirectes perçues au profit de l'État, des provinces et des municipalités. Il avait remplacé les octrois par un impôt de répartition établi proportionnellement à l'importance de la localité et au loyer du contribuable.

La réforme de 1868 n'eut pas le succès qu'on en attendait ; les octrois furent rétablis en 1870 et n'ont cessé depuis, d'augmenter d'importance, provoquant bien souvent des troubles à cause de leur poids et de leurs vexations.

Ils portent entre autres choses sur des produits qui

(1) D'Avenel, *Les octrois en France et à l'étranger*.

ne sont pas taxés en France tels que les farines, les fruits, les légumes.

La perception des octrois s'opère d'une manière analogue à celle employée en Italie, par voie de surtaxe des *consumos* ou taxes indirectes perçues par le gouvernement. Le produit est réparti entre la province et la ville ; de la sorte, la campagne a le bénéfice de l'impôt sans en avoir toute la charge (1).

En *Portugal*, les communes tirent leurs ressources des centimes additionnels ajoutés au principal des contributions foncière et mobilière, et de taxes indirectes sur les marchandises devant être vendues au détail et consommées dans la commune. De même qu'en Espagne, des droits d'octroi sont perçus sur les farines, les fruits et les légumes.

En *Autriche*, fonctionne un impôt analogue à celui de l'Espagne : les octrois sont établis et perçus par le gouvernement et les villes sont autorisées à lever des taxes qui viennent s'y ajouter.

Quelques États allemands ont encore conservé le système des octrois, mais ils sont peu nombreux : ce sont la *Bavière*, le *Grand-Duché de Bade*, les duchés de *Saxe-Gotha* et *Saxe-Weimar* et la ville de *Ham-bourg*.

En *Égypte*, des octrois analogues à ceux qui sont établis en France existaient dans toutes les communes jusqu'en 1867. Actuellement, il ne s'en trouve plus que dans 27 villes. Les droits portent sur les vins, les spiritueux, les céréales, les légumes, les fruits, les œufs,

(1) D'Avenel, ouvrage cité.

le beurre, le fromage, le gibier, les fourrages, les combustibles. Ils sont perçus soit à l'entrée des villes, soit à un bureau central (1).

(1) Léon Say, *Dictionnaire des finances*, t. 2.

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUE DE L'OCTROI

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES DROITS D'OCTROI ET STATISTIQUE.

L'octroi est un impôt établi sur les objets servant à la consommation intérieure des communes et destiné à subvenir à leurs dépenses en cas d'insuffisance de leurs revenus ordinaires.

L'octroi a quelque affinité avec les droits d'entrée, mais il en diffère à plusieurs égards. L'un est perçu au profit des communes, l'autre est perçu au profit de l'Etat. Tandis que les droits d'entrée sont restreints aux seules boissons, ceux d'octroi s'étendent à d'autres objets. Le droit d'entrée est déterminé par la population et la situation du département ; le droit d'octroi, par les besoins des communes ; l'un est fixe pour toutes les communes comprises dans la même catégorie, l'autre peut varier de commune à commune.

L'octroi se distingue aussi du droit de péage qui est

établi au profit de la construction et de l'entretien d'un port, d'un pont, d'une route, sur toute personne et toute marchandise qui y passent. Il se distingue encore des taxes perçues sur les places d'un marché, des droits de jaugeage, de mesurage et de pesage. Mais les droits d'abatage ont été confondus avec les droits d'octroi.

L'octroi porte actuellement sur les boissons et liquides alcoolisés ou fermentés, les comestibles, les combustibles, les fourrages, les matériaux de construction et quelques autres objets de moindre importance. Il n'atteint pas en France, comme dans certains pays, les grains et farines, les fruits, les légumes, le lait, le beurre, les œufs (1).

Le droit d'octroi étant, par définition, un droit de consommation, ne peut être imposé ni sur les matières premières introduites pour être transformées à l'intérieur, ni sur les produits fabriqués qui sont destinés au commerce général, ni sur les objets qui ne font que traverser la commune ou ne sont pas destinés à la consommation intérieure. Il est également interdit de faire de l'octroi un système prohibitif pour les produits du dehors, en les imposant à l'exclusion des produits fabriqués, récoltés à l'intérieur.

A plus forte raison ne pourrait-on pas excepter ou

(1) Un premier système qui fut celui des lois des 9 germinal an V et 11 frimaire an VII admettait que tous les objets sont imposables, sauf quelques exceptions ; un second système qui est celui du décret du 17 mai 1809 et de l'ordonnance du 9 décembre 1814, fixe les catégories dont les objets peuvent seuls être imposés. La loi du 28 avril 1816 a reproduit cette règle en édictant que les droits d'octroi continueraient à n'être imposés que sur les objets destinés à la consommation locale, sauf exception dans des circonstances extraordinaires et en vertu d'une loi spéciale.

favoriser telle ou telle classe d'assujettis ou d'industriels. Ainsi le droit à l'abonnement pour le paiement des droits sur les articles du tarif fabriqués à l'intérieur ne peut être individuel, il doit s'étendre à toute la corporation. Exception est faite pourtant, par l'article 14 du décret du 12 février 1870, qui donne le droit à l'abonnement individuel à ceux qui ont obtenu la faculté d'entrepôt à domicile.

On distingue dans les droits d'octroi la taxe principale et les surtaxes et autres taxes spéciales. La taxe principale a le caractère d'une dépense annuelle et permanente ; elle rentre dans les recettes ordinaires des communes en tant que son produit est affecté aux dépenses ordinaires. Les taxes spéciales ont un caractère temporaire et ne sont affectées qu'au paiement des dépenses extraordinaires. Elles sont soumises à un contrôle particulier du gouvernement (1). « Les surtaxes sont la partie des droits d'octroi qui excède le maximum fixé par des lois spéciales (et non pas le tarif général), pour certains objets, vins, cidres et autres liquides soumis à l'impôt au profit du Trésor (2). » Il existe pour Paris des règles spéciales.

Le nombre des octrois est resté à peu près le même depuis assez longtemps, variant de 1510 à 1520. Il était en 1896 de 1513 (3).

Comme mode de perception, ils se répartissaient ainsi :

Régie simple	855
Ferme	371

(1) Dalloz, *Répertoire*, V^o Octroi.

(2) Turquin, *Manuel des octrois*, p. 19-20.

(3) *Annuaire de l'Economie politique et de la statistique*, 1900.

Gestion par l'administration des contribu-
tions indirectes 287

Sur les 371 octrois affermés en 1896 :

298 ont un prix de bail inférieur à 10.000 fr.

56 — variant de 10.001 à 50.000 fr.

9 — — 50.001 à 100.000 fr.

8 — supérieur à 100.000 fr.

Le montant total des adjudications atteint :

4.353.826 francs.

Le total des recettes pour la France entière était en
1896 de 326.143.756 fr.

en 1895 324.125.232 »

soit une augmentation de 2.018.524 francs en faveur
de l'année 1896. L'année 1895 présentait déjà un excé-
dent de 8.828.763 francs sur l'exercice 1894.

Dans le chiffre de 326.143.756 francs, les octrois des
départements figurent pour 167.332.029 francs, celui de la
Ville de Paris pour 155.681.428 francs, celui de la
banlieue de Paris pour 3.130.299 francs.

Les produits se répartissent ainsi :

Boissons et liquides.	Fr.	139.670.763
Comestibles.	»	89.566.436
Combustibles	»	42.280.601
Fourrages.	»	17.824.267
Matériaux.	»	31.770.816
Objets divers.	»	4.212.181
Recettes accessoires (escortes, entrepôts, etc.).	»	818.692

Les boissons et liquides représentent près de 43 0/0
du revenu total des octrois, savoir :

Vins	Fr.	81.328.888
Cidres	»	3.833.407
Bières	»	17.432.519
<i>A reporter.</i>	»	<u>102.594.814</u>

	<i>Report.</i>	Fr. 402.594.814
Alcools.	»	30.418.469
Huiles non minérales	»	4.408.112
Autres liquides (vinaigres, limonades, etc.)	»	2.249.368
	<i>Total</i>	439.670.763

Les frais de perception se montaient en 1896 à 29.285.866 francs, soit en moyenne 8 fr. 98 0/0 au lieu de 8 fr. 73 en 1895. Cette augmentation provient presque exclusivement de Paris, où la quotité a passé de 6 fr. 17 0/0 à 6 fr. 73 0/0.

Dans les villes de plus de 30.000 habitants (Paris excepté), le taux des frais de perception est en moyenne de 10 fr. 37 0/0, variant entre 5 fr. 95 0/0 et 16 fr. 12 pour 100.

Pour l'ensemble des communes de chaque département, le taux varie de 7 fr. 51 0/0 dans les Alpes-Maritimes à 17 fr. 82 0/0 dans la Nièvre.

La part contributive de chaque consommateur dans le produit des octrois est de 25 fr. 27 pour la France entière et de 65 fr. 24 pour la Ville de Paris. Abstraction faite de Paris, le taux moyen est en France de 16 fr. 20 et dans les villes à octroi de moins de 30.000 habitants, il n'est que de 10 fr. 71.

Parmi les 55 villes les plus grandes, 3, y compris Paris, perçoivent des droits d'octroi dépassant 10 millions, 10 en perçoivent de 2 à 6 millions et 18 de plus d'un million. Dans les 24 autres, ces droits bien que moindres forment encore la principale ressource de leur budget.

Le nombre des habitants compris dans le périmètre de ces 55 octrois atteint presque la moitié des populations soumises à l'octroi en France, soit 6.375.025 sur 12.904.760. Les perceptions s'y élèvent à 256.177.888, soit 78 fr. 54 0/0 des recettes totales.

CHAPITRE II

INCONVÉNIENTS ET AVANTAGES DE L'OCTROI.

I. — Arguments des adversaires de l'Octroi.

La question de l'octroi soulève les plus graves problèmes au point de vue économique, financier et social : impôt direct et impôt indirect, impôt sur le capital et impôt sur le revenu, incidence et répercussion des taxes, résultats produits par celles-ci pour les diverses classes de la population, tel est, en quelques mots, le champ très vaste qu'elle offre aux investigations de ceux qui en abordent l'examen.

On s'entend actuellement, assez généralement, sur les critiques à adresser à l'octroi, et assez rares sont ceux qui se déclarent partisans de cette institution. C'est sur la question de son remplacement que les divergences sont graves et nombreuses, et ce sont ces dernières qui ont prolongé l'existence de ce système fiscal depuis longtemps condamné. Nous nous arrêterons donc moins à la discussion des avantages et des inconvénients de l'octroi qu'à celle des moyens pratiques de le remplacer. Pourtant, comme il est nécessaire d'avoir une connaissance complète de la question pour pouvoir en étudier tous les détails, nous allons examiner succinctement les arguments des adversaires et des partisans de l'octroi.

L'octroi a été attaqué au triple point de vue social,

économique et financier. Voici d'abord les reproches qu'on lui a adressés au point de vue social :

1° L'octroi est un impôt impropportionnel.

Ce grief était celui que Turgot faisait déjà valoir contre lui. « Les octrois paraissent un mal en eux-mêmes, concluait-il, et il vaudrait mieux les supprimer entièrement que les réformer. » L'octroi frappe, en effet, autant le riche et le pauvre, pour des quantités égales, quoique de qualités différentes. Et pourtant, les nécessités du pauvre au point de vue de la consommation sont au moins égales à celles du riche ; l'octroi frappe en effet les besoins les plus indispensables à la vie : la nourriture, la boisson, le chauffage, l'éclairage.

Il y a peut-être quelque exagération à formuler cet argument d'une manière aussi absolue ; nous aurons plus loin l'occasion de le constater. Il n'en est pas moins vrai que les dépenses d'un individu ne peuvent pas descendre en dessous d'un certain minimum, et que ce minimum nécessaire à la subsistance d'un travailleur manuel est forcément assez élevé, au moins égal, et quelquefois supérieur à ce que consomme un individu plus aisé qui ne pratique pas le travail physique. Or, c'est ce minimum indispensable à la vie qui est frappé d'une manière uniforme quelle que soit la fortune des citoyens, quelle que soit même la qualité des produits consommés. N'y a-t-il pas là une injustice évidente ?

Pour obvier, partiellement du moins, à ce défaut de proportionnalité, on a quelquefois proposé l'établissement de droits *ad valorem*. Ce remède, assez séduisant en apparence, a dû être abandonné comme inefficace lorsqu'on a voulu en faire une application pratique. La question a été étudiée notamment à Paris, en 1877, au

conseil municipal. Voici ce qui est ressorti de cette étude qui est condensée dans le rapport de M. Outin.

A Paris, les vins sont classés de la manière suivante :

5 0/0	comme	vins	dits	de	luxe ;
11 0/0	»	»	»	bourgeois ;	
84 0/0	»	»	»	ordinaires.	

Le droit fixe pour la ville et l'État étant de 49 fr. 50 par hectolitre, si l'on augmentait de 20 francs la taxe de la 1^{re} catégorie, soit de 100 0/0 et de 10 francs celle de la 2^e catégorie, soit de 50 0/0, on ne pourrait disposer que de 2 fr. 48 par hectolitre pour dégrever ceux de la 3^e catégorie, c'est-à-dire de 2 centimes 48 par litre.

En voici la preuve :

La moyenne annuelle des entrées de vins à Paris a été de 1872 à 1875 d'environ 3.801.734 hectolitres. Or 5 0/0 de ce total équivalent à 190.086 hectolitres, et 11 0/0 » » 418.200 » .

Les surtaxes de 20 francs et de 10 francs produiraient donc :

$$\begin{array}{l} 1^{\circ} \quad 20 \times 190.086 = 3.801.720 \text{ francs.} \\ 2^{\circ} \quad 10 \times 418.200 = 4.182.000 \quad \text{»} \\ \text{Soit : } \underline{7.983.720} \quad \text{»} \end{array}$$

Les vins ordinaires représentent 84 0/0 de ceux qui entrent à Paris, soit 3.210.484 hectolitres, si nous partageons entre eux les 7.983.720 francs produits par les surtaxes des deux premières catégories, nous obtenons :

$$7.983.720 : 3.210.484 = 2 \text{ fr. } 48 .$$

En doublant les surtaxes de 20 francs et de 10 francs, on n'aurait encore qu'un bénéfice de 4 fr. 96, à peu près 5 centimes par litre, et il y aurait à payer les frais que nécessiterait l'organisation du système. Il entre en

moyenne, à Paris, chaque jour, 5.760 pièces de vin. Une nuée de dégustateurs serait nécessaire pour les classer ; il faudrait en outre attendre plusieurs jours avant de se livrer à cette opération pour laisser reposer le vin ; ce serait autant d'entraves nouvelles apportées au commerce. Quant à se servir des certificats d'origine, il n'y faut pas songer, bien entendu ; il serait trop facile de faire venir les vins d'où l'on voudrait.

On voit donc qu'il faut renoncer au seul remède qui corrigerait un peu l'improportionnalité de l'octroi, comme étant absolument insuffisant.

2° L'octroi est une source de vexations.

Qui n'a pas eu à se plaindre, une fois ou l'autre, des formalités qu'entraîne l'existence de l'octroi : simple particulier ou commerçant, industriel ou agriculteur, tout le monde a eu plus ou moins à en souffrir, tout le monde a eu à se plaindre des investigations indiscrètes, parfois un peu brutales des employés de l'octroi, du retard apporté à la livraison des colis ou marchandises, des détériorations subies par les objets sujets aux droits. Le zèle de l'employé s'explique d'autant mieux qu'il est intéressé à la découverte des délits. Quant aux communes où il y a des exploitations agricoles, on a pu dire que l'établissement d'un octroi y constitue « l'exercice à demeure » chez le cultivateur.

Si, du moins, la bonne foi, la parfaite rectitude d'intention vous mettaient à l'abri des pénalités sévères qui sont destinées à réprimer la fraude. Malheureusement, il n'en est rien trop souvent. M. Yves Guyot, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi déposée en 1886, raconte, à ce sujet, une série de faits des plus suggestifs. « Vous achetez du foin sec ; la charrette

reste sous un hangar ; pendant la nuit il tombe du brouillard. La charrette se présente à l'octroi ; vous faites votre déclaration du foin sec que vous avez acheté ; on vérifie : le poids du brouillard s'est ajouté à votre foin. Vous n'avez pas acheté du brouillard, et cependant on tient votre déclaration pour fausse ; on dresse procès-verbal ; vous avez un procès ou vous êtes obligé de consentir à une transaction onéreuse. » Autre fait de ce genre : un marchand de volailles de Paris, M. Bouet, ayant envoyé un garçon porter un panier au Restaurant de Madrid, eut un procès-verbal parce que ce garçon, au lieu de passer par le bois de Boulogne, avait passé par Neuilly, sans déclarer sa marchandise. Il y eut transaction. M. Bouet dut payer : 1° 1 fr. 35 pour droit d'octroi sur les volailles qui s'étaient égarées sur Neuilly ; 2° 149 fr. 95 pour transaction (janvier 1878).

Mais les vexations de l'octroi ne se produisent pas qu'à l'entrée des villes. En voici une preuve tirée de l'article 14 du règlement de l'octroi de Lyon : « Toute personne qui récolte, prépare ou fabrique dans l'intérieur du rayon de l'octroi des objets soumis au tarif, est tenue sous peine de confiscation des objets récoltés, préparés ou fabriqués, et d'une amende de 100 à 200 francs, d'en faire la déclaration et d'acquitter immédiatement les droits, si elle ne réclame la faculté de l'entrepôt. Les préposés de l'octroi reconnaîtront à domicile les qualités récoltées, préparées ou fabriquées, et feront toutes les vérifications nécessaires pour prévenir la fraude. »

De semblables dispositions se retrouvent dans la plupart des règlements d'octroi. N'est-ce pas vraiment « l'exercice à demeure » ?

3° L'octroi excite à la fraude.

En raison des vexations, de la gêne qu'il occasionne, l'octroi pousse, maintes fois, les plus honnêtes gens, à la fraude. On débarque dans une ville, on est pressé, on veut s'éviter les retards et les tracasseries qu'entraînent les investigations des préposés, et l'on dissimule les objets soumis aux droits.

D'autres gens, moins intéressants sans doute, se livrent à la fraude sur une plus vaste échelle, pour soutenir victorieusement la concurrence avec les commerçants rivaux. Ceux-ci, destinés à être écrasés dans une lutte à armes inégales, veulent, à tout prix se maintenir au niveau des premiers et les imitent peu à peu dans leurs procédés malhonnêtes. Le sens moral, à la longue, finit ainsi par s'émousser chez tout le monde. Bien souvent, même, il s'émousse chez les fonctionnaires chargés de sa perception. Sans parler des octrois affermés où les abus peuvent se commettre avec la plus grande facilité (1), voici ce que disait des autres la *Revue administrative*, du 7 novembre 1891 : « Vous savez tous que, réglementairement, les octrois municipaux sont vérifiés tous les trois ans au moins, par un inspecteur des contributions indirectes. Vous n'ignorez pas non plus que ces investigations ne sont le plus souvent qu'une formalité banale, un prétexte à congratulations réciproques, une dérivation agréable aux multiples occupations de l'inspection. Nos inspecteurs savent ce qu'il y a au fond de ce nid de guêpes qu'on appelle les octrois ; ils se gardent bien d'y engager, même aussi doucement que possible, le bâton ferré de la loi. Une telle entreprise ne

(1) Consulter à ce sujet les notes statistiques sur la situation financière des octrois ; ministère de l'intérieur, 1888, p. 52.

saurait que leur attirer de désagréables piqures, sous forme d'ennuis de toutes sortes, de conflits, de potins, de clabauderies, au bout desquels leur position personnelle pourrait très bien être mise en péril.

« Il n'est pas de position administrative plus délicate, plus difficile, plus instable que celle du préposé en chef d'octroi. Aux prises avec des municipalités changeantes, avec des ambitions locales d'autant plus âpres qu'elles s'exercent sur un plus petit terrain, avec des appétits qui demandent avant tout satisfaction, ces chefs de service sont bien vite placés dans cette alternative : ou bien fermer les yeux et laisser libre cours à la fraude des entrepositaires, électeurs influents, ou même conseillers municipaux, ou bien se renfermer strictement dans leurs obligations, ne pactiser avec personne et assurer fidèlement la rentrée de l'impôt communal. Ceux-là entrent dans une voie pénible, féconde en chutes de toutes sortes. Le martyrologe des préposés serait long à écrire.

« Les préposés en chef qui sont parvenus à donner à leur service autonome une complète indépendance, ne sont pas aussi nombreux qu'on le pense. Le plus grand nombre, soit incompétence, soit pusillanimité, ou bien alliance ouverte ou secrète avec les intérêts qu'ils ont mission de combattre, soit encore qu'ils obéissent à des instructions formelles, pratiquent assez volontiers la maxime du laisser-aller. Ainsi vont les choses le plus souvent dans les octrois des agglomérations moyennes, la régularité administrative ne se rencontrant que dans les octrois des grandes villes.

« C'est pourquoi, neuf fois sur dix, la vérification sérieuse des octrois aboutit à des constatations stupé-

fiantes. Malheureusement ces constatations sont peu fréquentes, pour des causes diverses dont nous avons énuméré quelques-unes.

« Quoi qu'il en soit, l'impôt communal n'est généralement pas sévèrement garanti et s'échappe par toutes sortes de fissures.

« C'est peut-être l'argument le plus solide qui pourrait être invoqué contre l'institution de l'octroi. »

4° L'octroi excite à la falsification des denrées.

Comme les taxes sur les objets de consommation sont très élevées, certains commerçants voulant s'attirer la clientèle par l'apparence du bon marché, sont amenés à falsifier les denrées qu'ils débitent. Il en résulte un préjudice grave pour la santé publique.

5° L'octroi influe défavorablement sur les salaires.

Les taxes d'octroi font diminuer le salaire réel de l'ouvrier. Dans les villes à octroi, et surtout dans les grandes villes, le travailleur a bien un salaire plus élevé que dans les autres, mais pas en proportion de l'augmentation de dépenses qu'il y subit.

C'est pour cela qu'on a pu soutenir, qu'à Lyon, l'institution de l'octroi, en renchérissant les substances, a beaucoup aidé au déplacement de l'industrie de la soierie. « Les tisseurs, poussés par l'élévation sans cesse croissante du prix des denrées, ont voulu faire retomber sur l'employeur la charge des droits d'octroi, en un mot, augmenter leurs salaires ou prix de façon. L'employeur, talonné par la concurrence nationale et étrangère, est allé chercher une main-d'œuvre moins chère dans la région, et il l'a trouvée dans la campagne, chez les ruraux. Voilà un des effets de l'octroi (1). »

(1) J.-B. Pey, *Rapport sur la suppression des octrois*, p. 15, Lyon, 1894.

Au point de vue économique, on a adressé à l'octroi les critiques suivantes :

1° L'octroi nuit au développement de la richesse publique, il a rétabli les douanes intérieures.

L'octroi restreint en effet la consommation et apporte des entraves à la circulation, surtout sur les grandes routes. Il empêche en outre à la petite industrie de concurrencer la grande, car la faculté d'entrepôt n'est possible qu'à la grande industrie.

Le Play, dans la *Réforme sociale*, formulait déjà ce grief contre l'octroi et se déclarait l'adversaire de ce procédé fiscal. L'octroi, disait-il, offre deux inconvénients principaux : gêner beaucoup les entreprises commerciales et la circulation, entraîner d'énormes frais de perception. « En cette matière, comme en beaucoup d'autres, la France rompt de plus en plus avec la pratique des peuples civilisés. Elle continue à chercher un moyen d'impôt dans l'octroi, sans s'arrêter à un troisième inconvénient qui lui est propre, c'est de mécontenter par la hausse factice du prix des denrées les populations qu'elle accumule dans les cités, au mépris des plus simples règles de la prudence (1). »

2° L'octroi nuit aux intérêts agricoles.

C'était déjà l'opinion que Turgot exprimait au XVIII^e siècle : « On croit faire payer les villes, disait-il, et c'est en réalité faire payer les campagnes qui produisent les objets taxés. » En augmentant le prix des produits agricoles, en entourant leur vente de formalités gênantes et vexatoires, on rend plus difficile leur écoulement. En outre, quand le paysan vient vendre

(1) Le Play, *Réforme sociale*, chap. 63, XXVIII. Voir aussi chap. 57, XVIII.

ses produits dans une ville, qu'il y achète, qu'il y consomme, il paie un impôt qui ne profite qu'à la ville. Est-il obligé de s'en aller de la ville en emportant sans les avoir vendues certaines marchandises qu'il y avait entrées, il ne lui est pas remboursé la taxe d'octroi qu'il avait payée pour celles-ci, parce que le passage en franchise n'est accordé qu'à celles qui sont destinées au transit. On sait, d'autre part, toutes les vexations auxquelles est soumis le paysan du chef de l'octroi, et dont nous avons donné plus haut quelques exemples (1). L'octroi est donc certainement nuisible aux intérêts agricoles ; c'est un point dont il faut bien prendre note et qu'on ne doit pas oublier, lorsqu'on cherche à remplacer l'octroi par des taxes levées sur ceux qui profitent de sa suppression.

3° L'octroi sert à établir une sorte de protectionnisme local.

Les communes usent de l'octroi comme les Etats usent des douanes. C'est ainsi qu'à Tourcoing, pour protéger un fabricant de tôle galvanisée, le conseil municipal frappa d'un droit toute la tôle qui entrait dans la ville (2). A Paris, dans la séance du conseil municipal du 20 octobre 1888, plusieurs conseillers réclamèrent une protection analogue pour les industries du bois. Peu de temps après, au sein du même conseil, le 11 décembre 1888, M. Alphonse Humbert réclamait contre une taxe de 3 fr. 60 établie depuis 1881 sur la fabrication des fers à l'intérieur de Paris et qui constituait, disait-il, au profit des fabriques de

(1) V. pp. 73-74.

(2) Rapport Guillemet, précité, p. 848.

province, un droit de protection ruineux pour les usines de Paris.

C'est en raison de l'existence de nombreux faits analogues que M. Leroy-Beaulieu écrivait dans son *Traité de la science des finances* : « les principes généraux veulent que les droits d'octroi n'aient qu'un caractère fiscal et qu'ils n'affectent jamais un caractère protecteur, c'est-à-dire qu'ils n'aient pas pour but en effet de mettre les produits de la commune et des banlieues à l'abri de la concurrence des produits des autres parties du territoire national. Il est des combinaisons de tarifs différentiels qui ont été inventées par certaines villes ; le Conseil d'État les a repoussées. Mais ces efforts ne peuvent qu'atténuer les abus sans les extirper : ceux-ci sont inhérents au système et ne pourront disparaître qu'avec lui. Quoi qu'on fasse, l'octroi conservera toujours quelque chose du caractère de la douane intérieure (1). »

4° L'octroi influe sur la consommation en la restreignant.

Si l'on supprimait l'octroi, le prix des produits baisserait aussitôt et la consommation augmenterait. Cette suppression, a-t-on dit souvent, ne profiterait qu'aux intermédiaires. Nous ne le croyons pas, à condition toutefois qu'on ne frappe pas les intermédiaires de taxes de remplacement telles qu'on les mette dans l'impossibilité de faire profiter leurs clients du bénéfice de la réforme.

Que s'est-il passé en pareille hypothèse, lorsque la Belgique a supprimé ses octrois ? Voici ce qu'écrivait,

(1) *Traité de la science des finances*, 3^e éd., p. 634.

à ce sujet M. Anspach, bourgmestre de Bruxelles (1) :
 « Une réduction réelle des prix sur plusieurs objets détaxés a suivi l'abolition des octrois. Il est résulté d'une enquête sommaire faite à ce sujet, au commencement de 1861, qu'une diminution était accordée aux consommateurs par beaucoup de marchands, notamment dans les villes de Gand, Verviers, Bruxelles, Liège, Termonde, Malines, St-Nicolas, Spa, Courtrai, Bruges, etc., sur des objets qui étaient soumis à une taxe assez élevée pour être appréciable, eu égard aux quantités qu'on achète habituellement à la fois ; des marchands annonçaient même cette réduction pour attirer les chalands.

« Pour plusieurs villes citées ci-dessus, le fait a été confirmé par des renseignements émanés des administrations locales. Si les investigations avaient été poussées plus loin, il est probable qu'un grand nombre d'exemples pourraient être donnés. »

Il est d'ailleurs naturel que dans des circonstances de ce genre, la concurrence amène un abaissement du coût des produits (2).

(1) Rapport Guillemet, précité, p. 824.

(2) M. Adrien Veber, dans son ouvrage sur *La suppression de l'octroi*, cite les cas suivants, où un abaissement d'impôts a été suivi d'un abaissement du prix des produits.

En 1881, à la suite du dégrèvement des sucres, ceux-ci baissèrent de 1 fr. 80 le kilog. à 1 fr. 20, soit de 60 cent., pour un abaissement de droits qui n'avait été que de 40 cent. par kilog.

En 1878, une loi du 26 mai ayant supprimé le droit de 5 francs sur le savon, son prix baissa aussitôt de 20 francs, en moyenne, par cent kilog.

En 1879, la chicorée après l'enlèvement du droit d'Etat de 15 cent.

Au point de vue financier, enfin, on a formulé trois reproches à l'adresse de l'octroi :

1° L'octroi est presque toujours la cause des gaspillages financiers des communes.

L'octroi étant un impôt qu'on paie d'une façon le plus souvent imperceptible, les communes se sont servies de cet instrument fiscal très commode pour couvrir les dépenses exagérées qu'elles se permettaient, pour gager notamment les emprunts qu'elles contractaient.

L'octroi et les taxes indirectes qui portent presque toutes sur la consommation, forment en effet la majeure partie des revenus des communes, environ 79 0/0 contre 21 0/0 seulement de taxes directes, 19 départements dépassent même 80 0/0. En 1886, d'après les notes statistiques du ministère de l'intérieur, les communes percevaient :

En centimes sur taxes directes . . .	73.085.533 fr.
En produits de l'octroi	277.774.868 »
Total	350.860.401 »

Il n'y a qu'en France que semblable disproportion puisse être relevée (1).

M. Georges Michel écrivait, il y a peu d'années, dans *l'Economiste français* : « Si la dette de l'Etat est considérable, celle des départements et des communes est aussi

par livre, ne s'est plus vendue que 50 ou 45 cent. la livre, suivant marque, alors qu'auparavant elle coûtait 65 et 60 cent.

En 1883, les droits sur les huiles diminuant, la livre d'huile est aussitôt vendue 0 fr. 20 meilleur marché. Ensuite, le même phénomène s'est passé pour le pétrole ; à une détaxe a correspondu une diminution de prix. Adrien Veber, *La suppression des octrois*, p. 26.

(1) Consulter à ce sujet le tableau inséré au rapport Guillemet, précité, p. 819.

considérable. Beaucoup de communes assez pauvres en ressources, n'ont pas cru pouvoir se passer de mairies et de maisons d'écoles, véritables monuments, et ont dû emprunter de grosses sommes qui leur sont lourdes aujourd'hui. »

L'octroi, avec la facilité qu'on a d'y recourir, a donc encouragé le développement des dépenses communales et l'exécution de travaux publics d'une utilité contestable. S'il avait fallu recourir à l'impôt direct dont le contribuable s'aperçoit bien mieux et qui lui permet d'apprécier plus facilement la gestion des finances communales, de pareils gaspillages auraient été plus rares.

2° L'octroi est un impôt onéreux.

L'octroi exige un personnel très nombreux et très coûteux et un système colossal de comptabilité minutieuse. Nul impôt ne coûte aussi cher à percevoir. Pour la perception de leurs recettes d'octrois,

54 communes	payent plus de :	30 0/0
24	— — —	25 à 30 0/0
77	— — —	20 à 25 0/0
250	— — —	15 à 20 0/0
400	— — —	11 à 15 0/0
367	— — —	10 0/0 et au-dessous.

L'Etat pour la perception de ses impôts indirects ne paye que :

7,7 0/0 pour les douanes ;

4 0/0 pour les contributions indirectes proprement dites.

Le taux des frais de perception que nous venons de donner ne concerne que les octrois administrés en régie. Quant à ceux qui sont affermés, il est presque impossible de connaître exactement ce taux. Les fermiers ont

généralement l'habitude de dissimuler une partie des recettes qu'ils perçoivent, pour obtenir des conditions plus avantageuses de la part des municipalités. Ainsi, quelques-uns d'entre eux, d'après les comptes qu'ils produisent, paieraient plus de bail et de frais de perception qu'ils ne touchent en recettes. Tel serait le cas des titulaires des octrois de Limoux (Aude), Ganges (Hérault), Graulhet (Tarn), etc. Dans d'autres villes, les bénéfices qu'ils sont censés faire, seraient absolument dérisoires ; au Puy, par exemple, ils représenteraient seulement un revenu de 2,20/0 des capitaux engagés (1). M. Bardoux, dans son rapport de 1894, a dressé un tableau où figurent 175 villes dont les octrois sont affermés : dans 133 d'entre elles, le produit brut de l'octroi serait inférieur au prix de ferme, et dans 42 autres le produit net le serait également (2). On s'explique mal, de la part des fermiers de ces octrois, un dévouement à la cause publique, tel que celui dont ils font preuve en pareille occurrence.

Non seulement les frais de perception sont en général très élevés, mais encore ils varient entre des villes ayant des revenus d'octroi d'égale importance, ainsi qu'entre des villes ayant une population égale. L'octroi est donc un impôt très onéreux, et par l'inégalité des frais de perception, d'un rendement très variable, toutes choses égales d'ailleurs.

II. — Arguments des partisans de l'Octroi.

Voyons maintenant ce que les partisans de l'octroi

(1) Rapport Guillemet, p. 819.

(2) Rapport Bardoux, précité, pp. 241, 242.

ont répondu aux critiques qui ont été adressées à cette institution ;

1° L'octroi pèse d'un poids si imperceptible sur le consommateur, que celui-ci ne s'en aperçoit pas. N'est-ce pas vraiment l'idéal rêvé par tous les financiers qu'un impôt auquel on est si bien habitué, qu'on se doute à peine de son existence ? L'octroi a cet avantage. Il est si bien entré dans les habitudes de chacun, il forme le plus souvent une quote-part si minime du prix des produits, que son maintien ou sa suppression n'exercent pas d'influence sur les prix du détail. Ainsi dans les communes des environs de Lyon, les prix de la viande et de quelques autres denrées au détail sont les mêmes qu'à Lyon, malgré l'absence de droits d'octroi (1).

2° L'octroi n'est pas un impôt aussi disproportionnel qu'on le soutient. Il est faux de dire qu'il frappe autant le riche que le pauvre. On a l'habitude, pour connaître la part contributive de chacun aux taxes d'octroi, de diviser purement et simplement le chiffre de la population d'une ville par le total du produit de son octroi, et l'on dit : les habitants de telle ville paient à l'octroi 15, 20 ou 30 francs, quel que soit leur état de fortune. Rien n'est plus inexact qu'un semblable calcul, car s'il est vrai que tous indistinctement doivent payer la taxe d'octroi en achetant un objet qui y est soumis, tous n'achètent pas la même proportion des produits taxés. Il y a même quelques-uns de ces produits qui ne sont consommés que par certaines catégories de contribuables seulement. Ainsi, les combustibles sont payés surtout par l'industrie et les grands appartements, les maté-

(1) E. Pélagaud, *Rapport sur la suppression de l'octroi*, présenté à la Société d'économie politique de Lyon, le 11 mars 1898.

riaux sont principalement employés à la construction des locaux industriels, des grands magasins et des appartements des gens riches ; les fourrages, la paille, l'avoine ne sont généralement pas payés par l'ouvrier mais par les bourgeois, par les entrepreneurs de transports, par l'administration de la guerre pour les chevaux de troupe. Il faut, en outre, déduire du contingent fourni par les citoyens à l'octroi, la part contributive des gens étrangers à la ville qui, en y consommant, paient leur quote-part d'impôts ; il faut déduire aussi les dépenses des hospices, celles des prisons, une partie de celles des garnisons, une partie de celles des internats. Enfin, il ne faut pas oublier que dans certaines familles où il y a plusieurs domestiques, où l'on reçoit beaucoup, la part contributive du riche à l'octroi est triple, quadruple et souvent décuple de celle de l'ouvrier. M. Ernest Brelay en tenant compte de toutes ces déductions, calculait qu'à Paris, une famille d'ouvriers de quatre personnes au lieu de payer 238 francs à l'octroi comme cela ressort du calcul simpliste que l'on fait d'ordinaire, ne lui versait en réalité que 150 francs environ (1).

L'ouvrier, d'ailleurs, doit bien payer un peu comme tout le monde les avantages de la ville. En général, son salaire se proportionne à la densité de la population et au degré d'élévation des tarifs d'entrée.

On a dit que c'était surtout lui qui payait les services publics alors que ceux-ci profitent presque exclusivement aux capitalistes et aux propriétaires. Cela est inexact. « Les travaux de la voie publique, les eaux et

(1) Ernest Brelay, *Réforme sociale*, 15 juillet 1886, p. 86.

égouts, l'assainissement sous toutes ses formes, les promenades et plantations, l'éclairage sont pour tout le monde ; quant à la police, le travailleur lui est redevable d'une somme de sécurité très nécessaire au développement pacifique du travail. Donc, en thèse générale, les administrés paraissent être également partagés au point de vue des compensations auxquelles leurs sacrifices leur donnent le droit de prétendre (1). »

Et parmi ces compensations ne faut-il pas compter aussi les subventions que certaines municipalités, à l'exemple de Paris, donnent à l'Assistance publique. A Paris, cette subvention représente, en secours de toute nature, depuis le nouveau-né jusqu'au vieillard, en hôpitaux, asiles, distributions à domicile, environ 50 francs par individu assisté. Ne faut-il pas tenir compte aussi du dégrèvement des faibles loyers accordé, en tout ou en partie, par la loi du 21 avril 1832, en ce qui concerne la contribution mobilière ? Ce dégrèvement s'opère au moyen d'un prélèvement opéré sur les produits de l'octroi. Ne faut-il pas tenir compte, enfin, de ce que paient les villes pour l'enseignement primaire ? A Paris ces versements s'élèvent, au moins, à 130 francs par tête d'enfant jouissant de la gratuité absolue. En sorte, conclut M. E. Brelay, dans l'étude que nous avons déjà citée, que l'ouvrier parisien qui payait 150 francs à l'octroi pour sa famille entière, se trouve dans bien des cas ne pas y contribuer du tout, et même, recevoir plus que ce qu'il devait donner. « Si deux ou trois des membres de son groupe sont assistés ou vont à l'école gratuite, ces avantages incontestables sont

(1) Ernest Brelay, *loc. cit.*, p. 91.

doublés ou triplés aux dépens des autres citoyens. Enfin, si ces prolétaires ne sont ni malades ni misérables et fournissent leur pleine part à l'octroi, on peut les considérer alors comme ayant versé une prime d'assurance partielle contre deux redoutables sinistres, la misère et l'ignorance, ce qui réserve leur dignité. »

3° L'octroi n'est pas plus vexatoire que les autres impôts. Il vaut bien mieux payer une taxe au passage, sans se déranger, que d'aller déclarer ses chiens, ses chevaux, ses bicyclettes, etc. et de porter son argent chez un percepteur souvent éloigné. Pas plus que les autres impôts, l'octroi n'a le caractère inquisitorial. L'impôt sur les allumettes, les droits successoraux, ceux de transmission entre vifs par donation ou par vente, n'entraînent-ils pas une inquisition tout aussi odieuse ?

4° L'octroi n'a pas sur la consommation une influence aussi mauvaise qu'on le soutient. Certains objets, sans doute, sont trop lourdement taxés ou taxés à tort. Mais les choses de première nécessité ne le sont pas : le pain, l'eau, les pommes de terre, le beurre, les légumes, les fruits, le lait sont exempts de droits. Les classes pauvres ne gagneraient rien à la suppression de l'octroi, parce que le coût de la vie ne baisserait pas, en raison des licences sur les débitants de boissons, de la surtaxe de l'alcool et des taxes sur la propriété foncière.

5° Les villes font des dépenses de luxe et de confortable qui doivent retomber non seulement sur leurs habitants sédentaires, mais aussi sur tous ceux qui les fréquentent, sur ceux qui logent dans la banlieue et qui se nourrissent en ville, sur tous les étrangers qui y viennent séjourner. C'est ainsi que les villes ont intérêt à donner des fêtes pour y attirer des visiteurs.

Il faut remarquer, à ce propos, que les statistiques qui ont la prétention de donner exactement la contribution individuelle à l'octroi des habitants d'une ville, donnent toujours un quotient supérieur à la réalité, parce qu'elles ne font pas entrer en ligne de compte les dépenses que font les étrangers dans cette ville.

6° Supprimer l'octroi, pour lui substituer des taxes directes créées par les municipalités, serait un danger, car celles-ci élues en majorité par l'élément populaire s'appliqueraient à beaucoup dépenser pour la classe des ouvriers manuels et à faire peser sur les classes aisées sinon la totalité, du moins le plus grand nombre des charges publiques. De ce fait, l'égalité devant l'impôt n'existerait plus et le droit électoral serait aux mains d'une foule d'individus qui auraient à peu près cessé de subvenir aux besoins communs.

7° Enfin, l'octroi a l'avantage de suivre les fluctuations de la richesse publique d'une commune. La baisse des produits indirects avertit une municipalité que son état est moins bon et lui conseille les économies. Les taxes directes n'auraient pas, au même degré, l'avantage de servir de régulateur des dépenses.

S'appuyant sur toutes ces considérations qui ont été formulées en faveur du maintien de l'octroi et que nous venons d'énumérer rapidement, certains esprits, reconnaissant néanmoins que ce système fiscal a bien quelques défauts, seraient d'avis, non de le supprimer, mais de le réformer. Cette réforme pourrait porter notamment sur les points suivants :

1° Le décret du 12 février 1870, portant règlement d'administration publique sur le régime des octrois, prend pour base des tarifs le chiffre de la population ; il

divise les villes en six catégories : 1° 4.000 âmes et au-dessous ; 2° 4.001 à 10.000 ; 3° 10.001 à 20.000 ; 4° 20.001 à 50.000 ; 5° 50.001 à 100.000 ; 6° 100.000 âmes et au-dessus. Cette nomenclature est trop longue ; elle ne répond pas au classement des villes en grandes, moyennes et petites ; elle ne s'accorde point avec le tableau annexé aux lois concernant la perception du droit d'entrée ou de circulation au profit du Trésor ; elle ne fait ressortir que des différences pratiquement insignifiantes entre les taux respectifs de contributions dans les plus importantes agglomérations et les plus modestes cités ;

2° Les taxes générales sur les liquides ont une autre base encore plus variable ; elles sont en raison combinée de la population et de la richesse des départements au point de vue viticole.

Ainsi, pour des impôts similaires, aucune coïncidence dans l'assiette des droits ;

3° Il y a plus : la coexistence de deux taxes indépendantes l'une de l'autre présente un grave inconvénient : celui de favoriser des augmentations du chef tantôt de l'État, tantôt des villes ;

4° Le décret du 17 mai 1809 (art. 24) et l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 26) avaient défendu de comprendre dans la nomenclature des objets soumis aux octrois : les grains et farines, les fruits frais, le beurre non importé, le lait, les légumes et autres menues denrées ; cette franchise, on doit le regretter, n'a pas été maintenue ; le décret de 1870 ne prohibe que l'assujettissement de la morue salée, du maquereau salé, du hareng saur ou salé et du stock fisch. Comme l'avait nettement expliqué le comité des impositions, dans son

projet de 1791, il importe de ne pas soumettre à des rétributions fiscales, les produits qui constituent la nourriture habituelle du pauvre. En revanche, il n'y aurait aucune difficulté à relever les tarifs des comestibles de luxe, dont la consommation a pris un si prodigieux développement ;

5° Le décret de 1870 accorde une atténuation des taxes d'octroi sur la bière, dans les départements du Nord et de l'Est où cette boisson se trouve communément employée ; rien de semblable n'a été stipulé pour le cidre qui, en Bretagne, Normandie et Picardie, est d'un usage aussi répandu que la bière en Flandre et en Lorraine ; il y a là une inégalité de traitement flagrante et d'autant plus digne d'attention, que les cidres acquittent au profit du Trésor un droit dont les bières sont exemptes.

Il faut ajouter que les vins, au point de vue de leur destination marchande, se divisent en deux catégories, suivant qu'ils sont ou non susceptibles de transport à longues distances. La valeur vénale des *petits vins de pays* est toujours faible ; sur la justification de provenance, il semble légitime d'émettre un vœu pour une large exonération de cette dernière qualité de boisson ; on favoriserait ainsi aux classes laborieuses les moyens d'avoir un breuvage naturel et sain ;

6° La faculté d'affermier les octrois ou de les exploiter en régie intéressée est une anomalie ; elle répugne à la nature des choses ; l'impôt ne doit, en aucun cas, enrichir des particuliers et devenir un objet de spéculation.

Peu importe qu'il y ait avantage, au point de vue de la fixité des revenus ou du taux des frais de perception,

dans les deux modes de gestion signalés ; ce qu'il faut considérer, avant tout, c'est la tendance qu'ont les fermiers et régisseurs, ou leurs commis, à se montrer toujours plus durs que les agents du service public, à étendre, par analogie, la nomenclature limitative des droits et à exiger plus que la quotité fixée par le tarif.

Certains esprits ont donc pensé qu'avec des modifications portant sur les points que nous venons d'énumérer et sur quelques autres, on opérerait plus rapidement une réforme vraiment populaire qu'en se lançant dans la suppression radicale de l'octroi qui serait un saut fait dans l'inconnu et qui entraînerait probablement plus d'inconvénients que d'avantages.

Telle ne sera pas notre conclusion.

L'octroi, quelque lointaines que soient ses origines, n'est pas aussi entré dans les habitudes des populations que le disent ses partisans. Il a beau être dissimulé depuis très longtemps dans le prix des produits, personne n'ignore l'influence qu'il exerce sur ce prix, même dans la vente au détail. Les protestations qui se sont de tous temps élevées contre cet impôt prouvent suffisamment que ses inconvénients et ses injustices n'ont jamais été prescrits, et que le sentiment des intéressés n'a pas varié.

Sans doute, il est très juste d'opérer, comme l'a fait M. Brelay, des déductions sur le contingent que les gens des classes populaires fournissent à l'octroi. Mais, malgré ces déductions, il faut reconnaître que leur part contributive est encore plus forte proportionnellement que celle des gens de la classe aisée (1). L'octroi n'en

: (1) M. E. Brelay calcule en effet, dans l'étude que nous avons

reste pas moins un impôt improportionnel qui renchérit le prix des choses les plus nécessaires à la vie. Et il ne faut pas dire que le salaire se proportionne à la densité de la population et au degré d'élévation des tarifs d'entrée. Cet effet est loin d'être général. Dans la discussion de 1889, le rapporteur a établi que de 1866 à 1884, la dépense annuelle en aliments, d'un membre d'une famille ouvrière à Paris, s'est élevé de 132 fr. 12 par an, soit 29 0/0, tandis que le salaire ne s'est accru que de 79 centimes par jour, soit 16,30 0/0. Si donc les salaires, sont en général plus élevés dans les villes à octroi, il faut reconnaître que leur progression n'est pas en rapport avec l'augmentation des droits.

Quant à ce qui revient à l'ouvrier, soit de l'Assistance publique, soit des hospices, soit des écoles gratuites, il ne convient pas de le faire entrer en ligne de compte avec ce que cet ouvrier paie à l'octroi. Si l'on donne un secours à quelqu'un, c'est un bienfait qu'on lui apporte, et si l'on veut que ce don ne soit pas illusoire, il ne convient pas de le gratifier d'une main pendant qu'on le dépouille de l'autre : donner et retenir ne vaut.

On trouve que l'octroi n'est pas plus vexatoire et inquisitorial que d'autres impôts. C'est vraiment avoir trop bon caractère, que d'oublier ainsi dans un rapprochement qui n'a rien de consolant ni de très exact, les

déjà citée, que, toutes déductions opérées, la contribution d'une famille d'ouvriers de 4 personnes, jouissant d'un salaire annuel de 2.000 francs, est à Paris de 7, 50 % de ce salaire. En regard, M. Lyon-nais qui était rapporteur lors de la discussion de 1889, mettait une famille de 4 personnes jouissant d'un revenu de 10.000 francs ; celle-ci ne contribuait à l'octroi que pour 1 fr. 77 % de son revenu (V. Rapport Guillemet précité, pp. 820, 821).

vices d'une taxe dont tout le monde à chaque instant peut avoir à souffrir.

On a encore invoqué en faveur du maintien de l'octroi les dépenses faites dans les villes par les étrangers. Mais celles-ci ne font pas augmenter dans une proportion très notable les revenus de l'octroi. A Paris même, on a constaté après plusieurs années d'Exposition, que l'affluence des visiteurs n'avait eu sur ceux-ci qu'une influence assez faible (1). Il est du reste facile, au moyen de taxes de remplacement appropriées, de faire participer les étrangers au rachat des octrois.

Que l'impôt, dans une société démocratique, doive atteindre tout le monde, c'est une vérité que personne ne doit faire de difficulté à reconnaître, puisque chaque citoyen a une part de la souveraineté. C'est pourquoi les taxes de remplacement, tout en permettant de dégrever le pauvre dans une très large mesure, ne devront épargner totalement personne.

Enfin, si l'impôt indirect a sur l'impôt direct l'avantage de suivre plus facilement les fluctuations de la richesse publique, nous savons aussi que les taxes d'octroi, par leur maniement trop aisé, ont le défaut de permettre bien plus que les taxes directes l'extension irréfléchie des dépenses publiques.

Ce n'est pas une simple réforme que réclame le système de l'octroi ; on ne fera disparaître ses vices qu'en le supprimant. Les modifications qu'on pourrait y apporter laisseraient subsister une partie de ceux-là ; quel-

(1) Consulter à ce sujet dans le rapport Guillemet précité, p. 826, le tableau donnant le montant des produits de l'octroi de Paris pendant les années d'Exposition et pendant les années qui ont précédé et suivi ces Expositions.

ques-unes même, telles que la création de droits *ad valorem* sur les vins, ont été reconnues absolument insuffisantes.

C'est pour des raisons analogues qu'on peut condamner la suppression partielle de l'octroi qu'a rendue obligatoire la loi du 29 décembre 1897. Cette mesure laisse subsister tous les frais de perception, tandis que les recettes diminuent ; l'impôt devient ainsi encore plus onéreux à percevoir que par le passé. Les inconvénients économiques et sociaux ne disparaissent pas. En outre, la diminution des droits est trop faible pour exercer la moindre influence sur les prix du détail. Enfin les populations urbaines n'ayant retiré aucun avantage de la suppression partielle de l'octroi et n'ayant vu que les charges nouvelles qu'elle leur a imposées, n'éprouveront aucun désir à voir se réaliser la suppression totale dans la crainte de voir ces charges aggravées sans aucun bénéfice.

C'est l'avis qu'exprimait M. Fleury-Ravarin dans l'exposé des motifs de la proposition de loi qu'il a déposée à la Chambre le 6 février 1899 : « Toute tentative de suppression partielle, disait-il, aboutira nécessairement à ce résultat fâcheux d'écraser une minorité imposante de contribuables sans apporter à la majorité un soulagement appréciable. Tant que la barrière sera debout, tant que nos villes resteront enserrées dans une ceinture de douanes intérieures, nous entendrons reprocher à l'octroi de gêner les transactions, de modifier artificiellement les prix, de surexciter l'esprit de fraude, d'engendrer tracasseries et vexations, de comporter des frais de perception excessifs. Bien plus, ce dernier grief empruntera une force nouvelle au fait que les

frais de perception demeureront les mêmes tandis que le produit de la recette diminuera par suite du dégrèvement partiel. »

En opérant la suppression complète de l'octroi, loin d'avoir à redouter les dangers d'une expérience téméraire, on sera assuré d'avoir accompli une œuvre utile au point de vue social, économique et financier, si l'on réussit à établir un système de taxes compensatrices raisonné qui fera participer au rachat de l'octroi tous ceux qui sont appelés à bénéficier de sa suppression. C'est la recherche de ce système qui va être maintenant l'objet de notre étude.

TROISIÈME PARTIE

SYSTÈMES DE REMPLACEMENT

Si la question de la suppression de l'octroi, nous venons de le voir, peut être considérée comme résolue, il n'en est pas de même de celle de son remplacement, du moins dans la pratique. Il nous reste donc à étudier les principaux systèmes qui ont été proposés pour lui donner une solution et à rechercher celui qui serait le plus en harmonie avec le but à atteindre. Nous examinerons ensuite ce qu'ont fait à ce point de vue les municipalités de France après la loi du 29 décembre 1897, et particulièrement les projets de quelques-unes d'entre elles qui offrent un intérêt plus spécial.

SECTION I

ÉTUDE DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES PROPOSÉS POUR REMPLACER L'OCTROI

CHAPITRE PREMIER

SYSTÈMES N'IMPLIQUANT PAS LE CONCOURS DE L'ÉTAT.

I. — Impôt sur le capital et notamment sur la propriété foncière et les loyers.

A. — *Proposition Ménier.*

On peut classer en deux catégories les systèmes qui ont été proposés afin de pourvoir au remplacement des taxes d'octroi : d'une part ceux qui n'impliquent pas le concours de l'État, d'autre part ceux qui l'admettent comme indispensable.

Dans la première catégorie, nous étudierons d'abord le système de M. Ménier, repris plus tard par M. Yves Guyot, qui trouve dans l'impôt sur le capital et notamment sur la propriété foncière et les loyers le procédé le plus avantageux pour remplacer l'octroi.

M. Ménier qui fut l'auteur de ce projet, le soumit à l'approbation de la Chambre le 5 mars 1880. Il estimait

que, pour Paris en particulier, la valeur de la propriété foncière étant de 20 milliards, une taxe de 6 0/0 sur le capital produirait 120 millions. .

Quels sont, disait-il dans son exposé des motifs, les plus intéressés au développement et à l'embellissement des villes ? Ce sont les propriétaires immobiliers, car ils y voient la source d'une plus-value pour leurs maisons et pour leurs terrains. C'est à eux de supporter les frais d'entretien et d'embellissement de la cité. En payant l'impôt, ils ne font en somme qu'une avance dont ils seront remboursés dans l'avenir.

Jusqu'à présent, au contraire, on a fait beaucoup d'emprunts pour le compte des villes ; qui a payé les arrérages de ces emprunts ? C'est l'octroi, c'est-à-dire en très grande partie les consommateurs pauvres. Quels sont ceux qui en ont profité ? Ce sont les propriétaires.

Avec l'impôt sur le capital disparaît un des vices essentiels de l'impôt indirect, celui de cacher au contribuable ce qu'il paye et pourquoi il paye.

Supposons qu'une commune adopte au début pour le nouvel impôt le taux de 1 p. 1000. Le produit de cette taxe ne lui servira, par hypothèse, qu'à payer les frais généraux d'administration centrale et les dépenses qu'on ne peut spécialiser. Mais elle pourvoira ensuite aux autres dépenses, écoles, assistance publique, voirie, emprunts, par des centimes spéciaux. De la sorte, chaque dépense nouvelle se traduisant par une augmentation des centimes additionnels, il y aura là un excellent moyen de contrôle pour l'électeur et un frein salutaire pour les administrateurs des deniers communaux.

Dans une lettre de 1772, Turgot préconisait déjà ces idées : « La dépense commune des villes, disait-il,

devrait être payée par les propriétaires du sol de ces villes et de leur banlieue, puisque ce sont eux qui en profitent véritablement. »

M. Ménier invoquait ensuite l'autorité de M. Leroy-Beaulieu qui, dans son *Traité de la science des finances*, disait-il, est complètement partisan de l'impôt sur le capital. L'éminent économiste parle, il est vrai, de l'impôt foncier et de l'impôt sur les loyers. M. Ménier ne voudrait pas de cette dualité d'impôts parce qu'il serait difficile, selon lui, d'évaluer et d'établir l'impôt sur les loyers, et que la matière imposable est unique : elle est constituée par les maisons. Il vaut mieux frapper la source des revenus que les revenus eux-mêmes.

Toutefois, n'étant pas très sûr de convertir le Parlement à ses idées, M. Ménier demandait que les communes fussent autorisées à remplacer leurs octrois par des taxes directes dont elles fixeraient elles-mêmes l'assiette. Elles pourraient, en outre, avec des centimes additionnels ajoutés au principal de leurs contributions locales, racheter les droits d'entrée de l'Etat et supprimer complètement les barrières qui les entourent actuellement.

L'impôt sur la valeur vénale des immeubles proposé par M. Ménier, peut séduire, au premier abord, par une apparence de logique, mais il ne résiste pas à une critique sérieuse.

L'idée qui sert de point de départ à M. Ménier est d'une exactitude très contestable. On ne peut pas soutenir que les propriétaires seuls profitent des dépenses d'entretien et d'embellissement des villes. Tout le monde en bénéficie, tant au point de vue de l'agrément que de l'augmentation de richesse qui en découle. Et

puis, n'y a-t-il pas beaucoup de dépenses dans le budget d'une ville, qui ne profitent que très partiellement à la propriété immobilière? Est-ce qu'à côté de la voirie, l'assistance publique, les écoles, les théâtres, les musées, les bibliothèques, les monuments, les services de toute sorte, les bureaux, la police, etc., ne forment pas une partie considérable d'un budget communal?

En second lieu, le procédé de taxation proposé donne trop de facilité aux municipalités, pour écraser la propriété immobilière d'impôts exorbitants. Un, deux, quatre, six pour mille, cela n'a l'air de rien au premier abord, et pourtant en supposant un revenu de 4 0/0 cela se traduit par un impôt de 2,50, 5,10 et 15 0/0 de ce revenu. Il est impossible de faire payer à l'impôt foncier seul, déjà lourd, le rachat de l'octroi. Cela aurait pour résultat ou d'atteindre le travailleur, par répercussion, si les propriétaires étaient assez forts pour imposer leurs conditions à leurs locataires, ou le plus souvent, d'amener une dépréciation formidable des immeubles, un arrêt dans les constructions, la ruine des entrepreneurs en même temps que celle de beaucoup de petits propriétaires, le chômage forcé et la misère de milliers d'ouvriers, des pertes très sensibles pour tous les petits commerçants que ces ouvriers font vivre à leur tour (1).

Quant à l'autorité de Turgot invoquée par M. Ménier,

(1). « On ignore donc que pour beaucoup la propriété est une industrie, et qu'elle aussi peut faire faillite, et que la faillite de la propriété, c'est la chute du crédit, c'est la ruine des entrepreneurs qui en vivent, c'est la misère pour les innombrables ouvriers du bâtiment, c'est la révolution pour tout le monde. » (Conférence donnée par M. Berthélemy, à la Société d'économie politique de Lyon, le 12 février 1898).

il faut se rappeler que quelque considérable qu'ait été le personnage, il appartenait à l'école des physiocrates ; il faut remarquer aussi qu'il écrivait la phrase citée plus haut en 1772, c'est-à-dire à l'époque où le système physiocratique était le plus en vogue. Il ne faut donc pas chercher auprès de Turgot un appui qui n'aurait que la valeur relative du système économique dont il était le défenseur.

M. Leroy-Beaulieu repoussait donc avec raison la taxe unique sur la valeur vénale de la propriété. Avec un impôt de ce genre, disait-il, les municipalités auront toujours une propension à écraser les propriétaires pour complaire aux ouvriers. Le même danger ne se présente pas dans un pays ayant le suffrage censitaire, en Angleterre, par exemple. Les propriétaires sachant que la plus grosse partie de l'impôt retombera sur eux, seront toujours très modérés en matière de dépenses publiques. Dans un pays jouissant du suffrage universel, la masse des électeurs n'étant pas propriétaire, poussera ses mandataires dans la voie des dépenses, sans se douter qu'elle en subira forcément la répercussion. Mais le danger, selon nous, ne serait pas complètement évité en répartissant les taxes sur les loyers et sur les maisons, comme le proposait M. Leroy-Beaulieu. La propriété foncière paierait toujours en définitive les frais de la suppression de l'octroi et il y aurait injustice à faire supporter le poids des nouvelles taxes à quelques habitants des villes, tandis qu'un grand nombre de gens qui bénéficieraient de la réforme n'auraient à subir aucune charge.

Enfin, le système de M. Ménier est encore condamnable, parce que la taxe sur la valeur vénale est d'une

application extrêmement difficile. La valeur d'une maison varie avec son âge; avec la défaveur dans laquelle tombent certaines rues, certains quartiers. En outre, il n'existe en général aucune base certaine pour établir la valeur vénale; si on voulait tenter de le faire, cela exigerait un travail considérable et très onéreux.

B. — *Proposition Yves Guyot.*

M. Yves Guyot a repris les idées de M. Ménier et s'en est fait le défenseur devant le conseil municipal de Paris, puis devant la Chambre des députés en 1886.

« Je prends sous ma responsabilité, dit-il, ce système qui a été adopté par le conseil municipal de Paris le 8 juin 1880, par les conseils municipaux de Lyon et de St-Étienne, mis en pratique par tous les impôts locaux aux États-Unis, appliqué à Neufchâtel, en Suisse, et sous le nom d'impôt de superficie à Copenhague. Ce système avait été indiqué par un homme qui, à coup sûr, n'était pas un révolutionnaire, par Turgot. »

M. Yves Guyot démontrait ensuite qu'à Paris, avec un taux de 80/00 sur la propriété, on pourrait supprimer totalement l'octroi. Il en résulterait dans une famille comptant 4 personnes :

Pour un loyer de 200 fr., un bénéfice de 212 fr.

»	300	»	196	»
»	400	»	180	»
»	500	»	164	»

Le bénéfice existerait jusqu'au loyer de 1.600 francs. « Si nous prenons, dit-il, la situation des loyers d'habitation à Paris au 1^{er} juillet 1884, nous trouvons un total de 683.000 loyers au-dessous de 1.000 francs et un autre de 73.000 loyers au-dessus de 1.000 francs.

Il y a donc 90 0/0 de loyers au-dessous de 1.000 francs et 10 0/0 de loyers au-dessus de 1.000 francs. »

Il semble donc que les petits loyers étant les plus nombreux, ce sont eux encore qui vont payer la plus large part de l'impôt. Or, c'est le contraire qui arrivera, car les 683.000 loyers au-dessous de 1.000 francs ne représentent qu'une valeur locative de 190 millions de francs et les 73.000 loyers au-dessus de 1.000 francs en représentent une de 213 millions. La valeur locative des petits loyers n'est donc que de 47 0/0 de la valeur totale et celle des autres de 53 0/0. Le bénéfice sera donc certain pour les petits loyers.

Les critiques que l'on peut adresser au système de M. Ménier s'appliquent naturellement au système de M. Yves Guyot. Nous n'y reviendrons donc pas.

*
* *

Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi qu'il a déposée à la Chambre le 6 février 1899, M. Fleury-Ravarin a rappelé l'existence et demandé l'application d'une loi qui, si elle était mise partout en vigueur, enlèverait toute valeur à l'argument principal des partisans de l'impôt sur la valeur vénale de la propriété : nous voulons parler de la loi du 16 septembre 1807. M. Fleury-Ravarin s'exprime ainsi :

« Il est absolument faux de prétendre que les dépenses municipales servent principalement, sinon exclusivement aux propriétaires, sous le prétexte qu'ils louent leurs maisons dans des conditions plus ou moins avantageuses, suivant que les travaux d'embellissement urbain ont apporté ou non à leurs immeubles, une plus-value. Les dépenses municipales scolaires, les dépenses

hospitalières, les dépenses d'assistance de toute espèce ne servent aucunement à la propriété. Quant aux dépenses de travaux publics, il est possible de les faire payer aux propriétaires qui obtiennent des plus-values, en appliquant les lois existantes qu'on néglige trop, nous voulons dire les lois sur les bénéfices directs et notamment les articles 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807. On les a appliqués maintes fois, entre autres à Paris en 1843 pour la rue de Rambuteau, et à Lyon en 1855 pour les quais de la Saône, rive droite. Il serait éminemment désirable, que l'on rendit rigoureusement obligatoire l'application par les communes de cette loi concernant les avantages et plus-values résultant pour les propriétés bâties de l'exécution de grands travaux publics urbains. Les budgets communaux devraient tirer de toutes ces plus-values réelles, dues aux travaux municipaux, des ressources corrélatives à leur importance. »

Voici les dispositions de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 (1) :

« Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés, lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages acquis.

(1) Cette loi est relative au dessèchement des marais et aux travaux de navigation, des routes, des ponts, des rues, places et quais des villes.

Le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi. »

La loi de 1816 ordonne de faire faire l'estimation par trois experts nommés, l'un parmi des syndics choisis par le préfet, entre les propriétaires les plus imposés, le second par le concessionnaire des travaux, le troisième par le préfet.

La loi du 16 septembre 1807 a été rarement appliquée. Il y a peu de temps, un projet de résolution la concernant, précédé d'un long rapport, a été présenté au conseil municipal de Paris par M. Adrien Veber et discuté dans la séance du 6 mai 1899. Le rapporteur a demandé l'application de cette loi pour l'avenir, et dans le passé pour les travaux remontant à trente ans au plus. L'administration a déjà mis en demeure quelques propriétaires pour des opérations remontant à 6 ou 8 ans.

Le principe de la loi de 1816 est certainement équitable. Mais n'y aurait-il pas des cas où son application rencontrerait de sérieuses difficultés ? Pour le passé, comme on a entrepris de le faire à Paris, l'opération est tellement délicate qu'on peut douter qu'elle puisse être menée à bonne fin (1).

C. — *Taxe unique sur les loyers.*

La taxe sur les loyers adoptée comme taxe unique de remplacement n'a jamais figuré dans aucune proposition de loi. Mais elle peut être conçue au même titre que la taxe sur la valeur vénale de la propriété. Elle

(1) Voir à ce sujet dans l'*Economiste français* du 12 janvier 1901, un article de M. Hubert-Valleroux.

aurait d'ailleurs les mêmes effets désastreux au point de vue de l'industrie immobilière, elle obérerait lourdement le commerce et l'industrie, provoquerait l'émigration dans la banlieue des villes et constituerait un impôt sur les familles nombreuses.

M. Gailleton, ancien maire de Lyon, a comparé les charges imposées par l'octroi à une famille de quatre personnes, aux charges qui résulteraient du remplacement total de cet impôt par une taxe unique sur la valeur locative. Il fixait cette taxe à 27 0/0, en exonérant les locaux de commerce et d'industrie et les logements au-dessous de 100 francs. Voici les résultats auxquels il arrivait :

Prix du loyer	Moyenne de la taxe d'octroi pour une famille de 4 personnes	Taxe de 27 0/0 sur la valeur locative	Augmentation	Diminution
fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
100	124	27	»	97
200	124	54	»	70
300	124	81	»	43
400	124	108	»	16
500	124	135	11	»
600	124	162	38	»
700	124	189	65	»
800	124	216	92	»
900	124	243	119	»
1,000	124	270	146	»
1,100	124	297	173	»
1,200	124	324	200	»
1,300	124	351	227	»
1,400	124	378	254	»
1,500	124	405	281	»
1,600	124	432	308	»
1,700	124	459	335	»
1,800	124	486	362	»
1,900	124	513	389	»
2,000	124	540	416	»

2.500	124	675	551	»
3.000	124	810	686	»
4.000	124	1.080	956	»
5.000	124	1.350	1.226	»
6.000	124	1.620	1.496	»
7.000	124	1.890	1.766	»
8.000	124	2.160	2.036	»
9.000	124	2.430	2.306	»
10.000	124	2.700	2.576	»

Avec ce système, seuls, les ménages au-dessous de 500 francs profiteraient donc de la suppression de l'octroi.

D. — *Théories de M. Leroy-Beaulieu.*

M. Leroy-Beaulieu, nous l'avons vu, s'était déclaré partisan de la suppression complète de l'octroi dans son *Traité de la science des finances*. Il admettait, en remplacement, la taxe sur les loyers, comme étant « la seule qui soit dans une ville à peu près proportionnelle à la fortune et au revenu des habitants », et une augmentation de l'impôt foncier, « parce que la suppression des octrois profiterait considérablement aux propriétaires des villes ».

Devant la commission du Sénat présidée par M. Bardoux, en 1894, il a tenu un langage bien différent (1). Vu l'état de nos finances nationales, a-t-il dit, « il ne peut être question aujourd'hui que d'une réforme de l'octroi, non d'une suppression complète ». D'autre part, « il ne faut pas voir l'augmentation des impôts directs d'un aussi bon œil que le font certaines personnes. Ils frappent tout d'abord l'habitation déjà chère à Paris, et il ne faut pas oublier que le confortable et

(1) Rapport Bardoux, Sénat, *Documents*, 1894, p. 253-254.

le prix modéré de l'habitation sont parmi les principaux facteurs de l'élévation de la population ouvrière. Ce ne serait donc pas un progrès de trop renchérir sur l'habitation. Il ne faut pas rejeter sur elle tous les impôts qui frappent actuellement l'alimentation ».

Il nous semble vraiment difficile de concilier ces paroles avec les idées exprimées par le même M. Leroy-Beaulieu dans son *Traité de la science des finances*. Evidemment, depuis la composition de cet ouvrage, il s'est fait une idée plus exacte des besoins et des facultés financières des communes.

M. Leroy-Beaulieu terminait sa déposition devant la commission du Sénat de 1894, en préconisant une simple réforme des octrois, qui consisterait dans le dégrèvement des boissons hygiéniques, compensé par une surtaxe de l'alcool, une licence sur les débitants de boissons, une taxe sur les terrains à bâtir et des centimes additionnels aux quatre contributions directes. Cette réforme, disait-il, « serait acceptable pour un assez long temps et l'on donnerait satisfaction aux justes réclamations des producteurs de vins. Les octrois deviendraient alors des impôts très tolérables à Paris ; quant à ceux des autres communes, ils seraient beaucoup plus aisés à modifier. Ultérieurement, si l'État revenait à une situation financière très large, il pourrait, comme l'Angleterre, la Belgique et la Suisse, aider efficacement les localités par l'abolition complète de ces taxes. Mais la réforme partielle qui vient d'être indiquée constituerait en attendant un très grand progrès ».

Nous ne retiendrons de cette conclusion, que l'affirmation à laquelle nous adhérons pleinement, que le concours financier de l'État est nécessaire aux commu-

nes pour leur permettre de supprimer complètement leurs octrois.

II. — Centimes additionnels.

Un procédé très simple pour remplacer l'octroi, consisterait à lui substituer des centimes additionnels. Il conviendrait peut-être aux toutes petites villes comme celle d'Agde, qui s'en est servi au temps où la législation n'autorisait encore que ce mode de remplacement. Dans les villes un peu considérables, il serait impraticable, parce qu'il surchargerait tous les contribuables y compris les commerçants et ne permettrait pas de répartir équitablement les charges. M. Guillemet a calculé en 1892, ce qu'il faudrait de centimes additionnels pour remplacer l'octroi dans 217 villes où, administré en régie, il rapporte plus de 100.000 francs. Cela exigerait (1) :

Dans 5 villes : 300 centimes et au-dessus.

» 71 » de 299 à 200 centimes.

» 108 » » 199 à 150 »

» 3 » » 149 à 100 »

» 1 » » 94 »

III. — Libre choix par les communes de leurs taxes de remplacement. — Propositions Ménier et Yves Guyot. — Textes votés par la Chambre le 10 mars 1889 et le 4 mai 1893. — Système de la loi du 29 décembre 1897.

Un autre système qui, pas plus que les précédents, n'exige le concours de l'Etat, est celui qui laisse les

(1) Rapport Guillemet, pp. 850, 852.

communes libres de choisir leurs taxes de remplacement, sous réserve de l'approbation préfectorale ou de la sanction législative. C'est, on s'en souvient, le système auquel s'étaient ralliés, faute de mieux, MM. Ménier et Yves Guyot. C'est encore celui auquel la Chambre se rallia à deux reprises le 10 mars 1889 et le 4 mai 1893. C'est enfin le système dont la loi du 29 décembre 1897 a autorisé implicitement l'application. Inspiré par des principes très libéraux, il peut convenir aux communes où les produits de l'octroi sont peu importants, mais il n'offre pas une solution pratique pour les grandes villes, qui sont dans l'impossibilité d'effectuer elles-mêmes une réforme aussi considérable que celle de la suppression de leurs octrois. C'est ce que nous essayerons de démontrer dans les développements qui vont suivre.

CHAPITRE II

SYSTÈMES IMPLIQUANT LE CONCOURS DE L'ÉTAT.

Parmi les défauts que peuvent présenter les systèmes que nous avons étudiés jusqu'ici, il en est un capital qui suffirait à les faire condamner. Tous, en effet, supposent que les ressources des villes sont suffisantes pour faire face à la suppression de l'octroi. Si cette idée est acceptable, nous l'avons dit, en ce qui concerne les octrois de faible importance, elle constitue un point de départ faux et dangereux en ce qui concerne les autres. Nous verrons plus loin ce que l'expérience a démontré dans des villes comme Dijon et Lyon qui ont voulu la tenter avec leurs propres forces ; nous constaterons aussi que, jusqu'à présent, aucune autre ville de quelque importance n'a osé les suivre dans cette voie. Pour le moment, nous répéterons qu'un essai de ce genre ne peut avoir pour résultat, que de surcharger de nouvelles taxes directes certaines catégories de citoyens, et de restreindre, sinon de supprimer à l'égard de tous, par l'incidence de ces taxes, l'effet qu'on attend de la réforme. C'est de ce principe, appliqué par tous les pays étrangers qui ont aboli les taxes municipales indirectes, que se sont inspirés les auteurs des différents projets que nous allons maintenant examiner.

I. — Impôt sur le revenu. — Projets Lemoynes (1876),
Deloynes (1871) et Boiteau (1871).

L'impôt sur le revenu a été proposé par MM. Lemoynes, Deloynes et Boiteau ; mais tandis que les deux premiers en confiaient l'organisation à l'État, le dernier la remettait aux municipalités.

M. Deloynes a consigné ses idées dans un ouvrage paru en 1871. D'après son système, l'État abandonnerait aux villes, pour leur permettre de supprimer leurs octrois, la contribution personnelle et mobilière et celle des portes et fenêtres. Pour retrouver les recettes ainsi abandonnées, il créerait à son profit un impôt général sur le revenu.

Le projet de M. Lemoynes, professeur de droit administratif, est de la même année que celui de M. Deloynes. Comme celui-là il comporte l'abandon par l'État, au profit des communes, des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres. Mais l'impôt sur le revenu qu'il implique ne serait pas général ; il n'atteindrait d'une taxe de 5 0/0, que le revenu des actions et obligations de toutes les sociétés — civiles, commerciales ou industrielles — et le revenu des créances hypothécaires et chirographaires.

On peut remarquer de suite, que les impôts abandonnés par l'État aux communes dans ces deux systèmes, seraient insuffisants pour remplacer dans leur budget les produits de l'octroi, et en ce qui concerne le projet de M. Lemoynes, que depuis lui, la loi du 29 juin 1872 a créé un impôt de 3 0/0 sur le revenu des actions et obligations, et que cet impôt a été augmenté de 1 0/0

en 1891 ; il serait donc excessif de faire supporter à ces titres une charge totale de 9 0/0.

M. Boiteau, dans la proposition qu'il déposait en 1876 sur le bureau de la Chambre, demandait l'abandon par l'État à toutes les communes sans distinction, des 114 millions qu'il retire de l'impôt des patentes, et qui, réunis aux 54 millions perçus déjà par les communes sur le produit total (168 millions en 1876) de cet impôt, leur permettraient de supprimer leurs octrois. Les communes qui, malgré cela, n'auraient pas reçu l'équivalent de leurs ressources supprimées, auraient pu créer une taxe sur les loyers et un impôt sur le revenu.

Cette proposition a le tort de faire un cadeau gratuit aux communes qui n'ont pas d'octroi, et, en outre, elle a le défaut de ne pas indiquer comment l'État retrouverait pour son propre budget le produit de l'impôt des patentes.

D'une manière générale, les trois projets que nous venons d'énumérer renferment tous la même difficulté principale, c'est la création de l'impôt sur le revenu. Sans doute, en théorie, celui-là serait l'impôt idéal ; mais en pratique, il est inacceptable. D'abord, on ne peut pas appliquer le même taux de contribution à tous les revenus ; on ne peut pas frapper autant que les autres les revenus viagers qui usent progressivement leur capital, les revenus qui ne correspondent à aucun capital comme les salaires *lato sensu*, les traitements de fonctionnaires, honoraires de médecins, avocats, etc. Et si on veut taxer d'une manière différente tous ces revenus, que de difficultés on rencontrera !

En second lieu, comment connaîtra-t-on l'intérêt de la plupart des capitaux circulants ? Si on veut éviter

d'employer des mesures vexatoires et inquisitoriales, la fraude sera facile et se fera sur une grande échelle. Si, au contraire, on veut empêcher la fraude, il faudra user de ces mesures qui rendront rapidement l'impôt odieux. En outre, l'impôt unique sur le revenu général n'existe nulle part. Les pays qui l'ont admis tels que l'Angleterre, la Prusse et les États-Unis ne s'en servent que comme d'une taxe complémentaire, destinée à corriger les défauts inhérents aux autres impôts.

En tous cas, l'impôt sur le revenu a un mécanisme trop délicat et peut être la source de trop d'injustices, pour être organisé par les communes, comme le demandait M. Boiteau. Les vices qu'il présente déjà, en tant qu'impôt d'État, seraient aggravés, au point de le rendre intolérable.

II. — Monopole de l'alcool. — Projet Alglave.

L'établissement du monopole de l'alcool, et son utilisation à la création d'un fonds communal est une idée très séduisante qui a tenté beaucoup d'économistes et de financiers. C'est le système qu'a développé notamment M. Alglave, et qu'il s'est efforcé d'accréditer auprès de l'opinion publique et du Parlement ; jusqu'à présent, auprès de ce dernier au moins, ses efforts n'ont pas été couronnés de succès.

C'est M. Alglave, qui, en 1872, proposa le plan de réorganisation de l'impôt du tabac qui fut adopté pour parer à un déficit de 250 millions. C'est d'après le même principe qu'il a offert de « trouver un impôt analogue, d'une application facile et sûre pour l'État, n'entraînant aucune gêne nouvelle pour les contribu-

bles et permettant de supprimer non seulement 800 millions de taxes indirectes, mais encore l'octroi ». En même temps qu'une bonne opération financière, M. Alglave considère qu'on ferait ainsi une œuvre sociale excellente.

La production de l'alcool se monte en France à environ 1.900.000 hectolitres, sur lesquels 35.000 seulement sont des alcools de vin. Comme la plupart de ces alcools sont toxiques, le but essentiel qu'on doit se proposer, c'est d'en obtenir la rectification. Pour arriver à cela, M. Alglave estime que le meilleur moyen consiste à les analyser tous avant qu'ils entrent chez les débitants. Cette opération exigerait environ 150.000 analyses par an, ce qui n'est pas énorme, puisqu'à lui seul, le Laboratoire de Paris en fait 25.000 chaque année.

L'alcool comme le tabac, dit-il, présente ce caractère « d'être une denrée de consommation très générale et très tenace, quoique n'étant pas du tout de première nécessité, et de se consommer par petites quantités et de faible valeur, de sorte que l'impôt se disperse et peut atteindre une quotité très élevée sans ralentir la consommation ».

Son système consiste à organiser « pour les liqueurs alcooliques, non pas un monopole complet comme celui du tabac, mais ce qu'on pourrait appeler le monopole de la dernière vente en gros. L'État n'interviendrait aucunement dans la fabrication des liqueurs ou dans le commerce de détail, et les marchands en gros continueraient à commercer entre eux et avec l'étranger comme aujourd'hui ; seulement, avant d'arriver aux marchands en détail, les liqueurs devraient passer par les mains de l'État, et encore pourrait-on toujours

échapper à cette obligation en payant une taxe un peu plus élevée ».

L'État achèterait des eaux-de-vie communes, qui représentent les 95 centièmes de la consommation, par voied'adjudications très fractionnées et très multipliées, « de telle sorte qu'il y aurait à peu près autant d'actes de vente distincts qu'aujourd'hui et que l'organisation générale du commerce intérieur serait peu modifiée. Après avoir vérifié la pureté de ces eaux-de-vie, on les mettrait dans des bouteilles d'un demi-litre ou d'un quart de litre portant des signes très visibles de reconnaissance.

« Le régime proposé porterait sur des livraisons de 10 hectolitres au moins. L'État exigerait un certain minimum de pureté constaté par l'analyse ; il donnerait en prime une quotité déterminée du prix d'adjudication par chaque degré de pureté supplémentaire.

« Ces bouteilles seraient ensuite vendues au comptant, sans aucune formalité, et expédiées, au besoin sur simple demande, aux débitants ou marchands quelconques.

« Tout débitant de boissons serait tenu d'en avoir, les vendrait d'après le tarif fixé par l'État, et sur le prix de vente tarifé, recevrait une remise de 10 0/0, supérieure à celle qu'on accorde aux débitants de tabac et qui leur constitue de fort beaux bénéfices. Il serait défendu de transvaser les liqueurs dans d'autres bouteilles que les bouteilles de l'État, lesquelles formeraient la preuve du paiement de l'impôt. »

Que rapporterait ce système ?

En supposant les liqueurs ordinaires à 40 degrés d'alcool, le litre coûterait 4 francs, c'est-à-dire qu'on

aurait un produit brut de 1.000 francs par hectolitre d'alcool pur. Or, en 1879, le fisc a perçu des droits sur 1.161.000 hectolitres d'alcool pur. Le produit total serait donc de 1 milliard 161 millions, d'où il faudrait déduire 10 0/0 pour la remise aux débitants et 10 0/0 pour l'achat et la manutention de l'alcool, soit 232 millions. On aurait ainsi un produit net de 929 millions.

Avec cette somme, M. Alglave proposait de supprimer les 780 millions d'impôts indirects ainsi que les octrois.

Toutefois, selon lui, l'État ne peut pas accorder une faveur aux seules communes à octroi. Il proposait donc pour faire bénéficier toutes les communes de son système, une base de répartition qui serait la consommation en alcool, et il élevait le prix du litre d'eau-de-vie de 4 à 5 francs.

Le système de M. Alglave est très ingénieux et très séduisant. Il produirait d'excellents effets au point de vue financier et au point de vue social. Mais on peut se demander s'il n'entraînerait pas un trop grand nombre d'opérations de détail, et s'il ne répugnerait pas à notre esprit national, à cause de sa réglementation excessive.

D'ailleurs, au mois de décembre dernier, au moment où a été discutée et votée la réforme des boissons, le monopole de l'alcool a été une fois de plus repoussé par la Chambre. La proposition de M. Alglave court donc le risque de ne pas être adoptée avant longtemps par le Parlement.

III.— Surtaxe de l'alcool. — Proposition Guillemet (1890).

M. Guillemet demandait aussi à l'alcool de servir à la

rançon des octrois, dans le projet qu'il déposa à la Chambre, le 20 décembre 1890 (1); mais il ne demandait pas à l'État d'en organiser le monopole, il se contentait d'une simple surtaxe, accompagnée, il est vrai, de la suppression du privilège des bouilleurs de crû.

M. Guillemet proposait que l'État abandonnât aux communes le produit de la contribution personnelle mobilière, de celle des patentes et de celle des portes et fenêtres.

L'État se serait remboursé les 250 millions ainsi abandonnés, en augmentant le droit sur l'alcool, et en supprimant, dans une large mesure, le privilège des bouilleurs de crû. Le droit perçu par l'État sur l'alcool aurait été porté de 156 fr. 25 à 250 francs par hectolitre. Le privilège des bouilleurs de crû devait disparaître en ce qui concerne la surveillance, et la franchise d'impôts ne leur aurait été accordée que sur une quantité d'alcool de dix litres au plus.

Les communes auxquelles les trois contributions n'auraient pas donné des revenus égaux aux recettes moyennes des trois dernières années de leur octroi (frais de perception et remboursement à la sortie déduits) auraient été autorisées à créer des taxes directes, après avis du conseil général et décret rendu en Conseil d'État.

Les communes n'ayant pas d'octroi au moment de la promulgation de la loi auraient dû affecter le montant de leurs trois contributions à la création de bureaux de bienfaisance, d'hôpitaux ou à des œuvres philanthropiques, telles que sociétés de secours mutuels, caisses de

(1) *Journ. offic.* 1892, Chambre, *Documents*, p. 822, 823.

retraites, etc. Elles pouvaient être autorisées par le préfet du département à faire usage d'une partie de ces ressources pour des travaux communaux, lorsque le service de l'assistance était complètement assuré.

Les communes dont le montant des trois contributions aurait dépassé le produit moyen de leur octroi, pendant les trois années précédant la promulgation de la loi, auraient dû également affecter l'excédent au service de l'assistance publique.

Le projet de M. Guillemet peut donc se résumer en ces quelques points : abandon à toutes les communes des trois contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, remboursement à l'État des 250 millions qui lui sont enlevés par une augmentation du droit sur l'alcool et la suppression du privilège des bouilleurs de crû, organisation de l'assistance publique dans les campagnes, grâce aux ressources qu'apporterait aux communes sans octroi la perception complète des trois contributions.

M. Guillemet avait annexé à sa proposition, un tableau d'après lequel, la plupart des villes, en remplaçant leurs octrois par le produit des trois contributions, n'auraient pas perdu au change. Pour quelques-unes, une majoration de 20 ou 30 0/0 sur ces trois contributions aurait suffi, pour qu'elles aient l'équivalent de leurs anciennes taxes. Elles auraient d'ailleurs, toujours pu recourir à l'établissement de taxes directes pour ramener l'équilibre dans leur budget (1).

(1) On sait que M. Guillemet, « pour réunir à la Chambre une imposante majorité, pour éviter les grosses discussions et pour aller vite », a abandonné sa proposition pour se rallier à la proposition Yves Guyot, votée par la Chambre le 10 mars 1889 (V. p. 37-38).

Les principes dont M. Guillemet s'était inspiré dans sa proposition de loi sont certainement excellents, et nous aurions vu avec plaisir cette proposition accueillie par le Parlement et mise en pratique. Mais elle faisait porter sur l'alcool la plus grosse partie du poids de la réforme. Or, l'État devait songer aussi à ce produit pour supprimer les droits d'entrée qu'il percevait sur les boissons hygiéniques. C'est le procédé dont il a usé à cet effet l'année dernière. On ne peut donc pas surtaxer indéfiniment l'alcool, sans s'exposer à voir la matière imposable s'échapper de plus en plus, grâce aux ingénieuses combinaisons des fraudeurs. Seul, l'établissement d'un monopole permettrait à l'État de n'avoir pas à redouter ce danger.

On peut rapprocher du système de M. Guillemet, la proposition que M. Edouard Hervé fit en 1885, pendant la violente campagne qu'il avait entreprise dans le *Soleil*, contre les octrois. Partisan de la suppression de ces derniers, il aurait voulu voir leurs recettes remplacées par une augmentation du droit sur l'alcool et par le produit du droit d'entrée sur les céréales.

IV. — Abandon aux communes de plusieurs contributions directes et augmentation des impôts indirects d'Etat. — Système de M. Berthélemy. — Proposition de loi de M. Fleury-Ravarin (1899).

C'est pour éviter aux villes les difficultés d'application de la loi du 29 décembre 1897, et leur permettre de retirer de la suppression de l'octroi tous les avantages qu'elles sont en droit d'en attendre, que M. Fleury-Ravarin a déposé sur le bureau de la Chambre, le 6 février 1899, une proposition de loi ayant pour objet la sup-

pression complète et obligatoire des octrois, opérée avec le concours de l'État.

Dans son exposé des motifs, il reproche à la loi du 29 décembre 1897 d'être « sans intérêt pour les petites villes et sans application possible pour les grandes ».

Sans intérêt pour les petites villes, parce qu'elles ont toujours eu la faculté de remplacer leurs octrois par des taxes directes, et que la nouvelle loi ne leur apporte aucune facilité pour opérer ce remplacement, qu'apparemment elles ont jugé désavantageux, puisqu'elles ne l'ont pas effectué.

Sans application pour les grandes villes, car il a été prouvé par les faits, que les projets de remplacement à l'étude devaient aboutir à écraser une minorité imposante de contribuables, sans apporter à la majorité un soulagement appréciable.

Quant à la suppression partielle de l'octroi, elle constituerait une opération désastreuse et inique. Il n'y a en cette matière « que deux solutions raisonnables : garder l'octroi tel qu'il est ou le supprimer complètement ».

M. Fleury-Ravarin expose ensuite sur quels principes doit reposer la réforme de l'octroi. Ce sont, dit-il, ceux qui ont été formulés par un savant professeur de droit administratif à la Faculté de Paris, M. Berthélemy (1). Le projet de M. Ravarin n'est en effet que la mise en œuvre des théories de M. Berthélemy.

(1) M. Berthélemy a été antérieurement professeur à la Faculté de droit de Lyon et l'un des adjoints du maire de cette ville. C'est en cette dernière qualité qu'il fut entendu avec M. Gailleton, ancien maire de Lyon, par la commission des octrois du Sénat dont M. Bar-doux fut rapporteur, le 15 mars 1894 (Consulter notamment sa con-

Ces principes sont au nombre de trois :

1° La suppression des octrois est une réforme d'ordre national ;

2° Il est impossible dans l'état actuel de nos finances de remplacer les impôts indirects d'octroi par des taxes directes nouvelles ;

3° Les communes ne peuvent avoir d'autres impôts indirects que les octrois.

1° La suppression des octrois est une réforme d'ordre national.

Pour résoudre la question de l'octroi, il ne faut pas se demander : « A qui l'octroi profite-t-il ? » mais : « A qui l'octroi nuit-il ? »

C'est donc à tous ceux qui souffrent actuellement du régime de l'octroi, à tous ceux auxquels sa suppression profiterait, que doit être demandée la rançon de l'octroi. Et ceux-là, quels sont-ils ? Ce sont non seulement « ceux qui vivent dans la ville, mais aussi ceux qui vivent de la ville ».

L'octroi restreint les débouchés et est une digue à l'écoulement des produits agricoles. Le jour où il n'existera plus, tous ceux qui vendent aux villes des produits qu'il atteint actuellement, retireront un bénéfice certain de sa suppression parce que les villes leur achèteront davantage. C'est là une vérité incontestable : les viticulteurs se sont chargés de la prouver en réclamant et en faisant voter par leurs représentants la loi du 29 décembre 1897.

Il faut donc faire payer à tout le monde le rachat de

férence à la Société d'Economie politique de Lyon, du 12 février 1898, et son article de la *Revue de Paris*, du 15 juin 1899).

l'octroi, puisque tout le monde profitera de sa suppression.

2° Il est impossible dans l'état actuel de nos finances de remplacer les impôts indirects d'octroi par des taxes directes nouvelles.

On ne peut pas remplacer 330 millions d'impôts indirects par 330 millions d'impôts directs.

On a invoqué l'exemple de l'étranger. Mais jamais à l'étranger on n'a eu à opérer une réforme aussi importante ; jamais surtout on ne s'est trouvé en face d'un octroi à remplacer tel que celui de Paris avec ses 160 millions de taxes.

Quels sont d'ailleurs les impôts directs qu'on pourrait augmenter ?

Ce n'est pas l'impôt foncier que tout le monde s'accorde à trouver très mal établi et dont on réclame la réduction pour soulager l'agriculture. Il y a peu d'années encore, on a dû voter pour celle-ci un dégrèvement de 25 millions.

Ce ne sont pas non plus les patentes qui grèvent le revenu du travail et qu'on serait plutôt tenté d'abaisser pour venir en aide au petit commerce.

Serait-ce l'impôt foncier sur la propriété bâtie, les portes et fenêtres et la contribution mobilière ? Mais ces trois contributions ne produisent que 240 millions environ et l'on voudrait en tirer 330 de plus ! C'est impossible. La propriété est déjà assez lourdement grevée et pour beaucoup de gens, la propriété est une industrie pouvant faire faillite comme les autres.

C'est donc à l'impôt indirect qu'il faut s'adresser pour remplacer les taxes d'octroi. L'impôt indirect, quand il ne frappe pas des consommations qui sont nécessaires,

a beaucoup d'avantages. C'est celui dont on s'aperçoit le moins (1), celui qu'on ne paie que petit à petit, celui qui est le plus élastique, parce qu'il suit au jour le jour les fluctuations de la fortune publique, celui qu'on ne paie que volontairement, celui enfin qui peut être le plus juste s'il ne frappe pas les objets de première nécessité.

3° Il n'y a pas pour une commune d'autre impôt indirect possible que les octrois.

L'impôt indirect qui est perçu à raison de faits qui ne se produisent pas toujours régulièrement dans un temps et dans un lieu donnés, ne peut fournir des sommes sensiblement égales que s'il porte sur des faits capables de se produire un très grand nombre de fois. C'est une application de la loi des grands nombres. Ainsi, pour l'impôt sur les successions, si l'on prend l'ensemble de la population de la France, on arrivera à percevoir chaque année des sommes à peu près équivalentes. Si l'on ne prend, au contraire, qu'une commune d'un millier

(1) « Pour expliquer par une image sensible cette incontestable supériorité des impôts indirects, je me suis servi jadis d'une comparaison qui m'a valu de très aimables railleries d'un de nos plus fins économistes. Si vous recevez un seau d'eau sur la tête, écrivais-je, vous vous en trouvez incommodé ; si vous recevez deux seaux d'eau en poussière impalpable, c'est le brouillard, vous ne le sentez pas. Substituer des impôts directs aux octrois, c'est remplacer le brouillard par la douche, et c'est ce qu'il ne faut pas faire. Il faut remplacer le brouillard par un brouillard moindre, des impôts indirects mal assis et mal perçus par des impôts indirects portant sur d'autres faits et perçus sur d'autres méthodes. M. Ernest Brelay appelle spirituellement cela un raisonnement hydraulique et météorologique. « Vaporiser les douches, s'écrie-t-il, voilà donc le secret des réformateurs modernes ! » — Hé ! hé ! cher maître, il n'est pas déjà si mauvais de vaporiser les douches, quand de toute évidence, on est impuissant à les supprimer » (Berthélemy, conférence donnée à la Société d'économie politique de Lyon, le 12 février 1898).

d'habitants, où l'on compte tout au plus une demi-douzaine de grosses fortunes, on aura beaucoup une année et presque rien pendant plusieurs autres.

Or, il y a bien dans toute commune des faits qui se produisent un très grand nombre de fois: ce sont les faits de consommation courante, ceux précisément qu'atteint l'octroi actuellement et qu'on veut dégrever. Il n'y en a pas d'autres.

Étant donné qu'il n'y a pour les communes d'autre impôt indirect possible que l'octroi aujourd'hui condamné; étant donné, d'autre part, qu'on ne peut songer à créer de nouveaux impôts directs communaux qui pèseraient d'un poids excessif sur le contribuable, s'ils devaient seuls servir au rachat de l'octroi, on est amené logiquement à adopter le système suivant :

Abandonner aux communes une partie des impôts directs, actuellement perçus par l'État, qui conviennent le mieux à leurs finances, et compenser ce sacrifice dans le budget national, par la création d'impôts indirects généraux, dans la mesure où cela sera nécessaire.

Mais pourquoi, se demandera-t-on, faire participer les communes aux impôts directs plutôt qu'aux impôts indirects perçus par l'État ?

C'est que, si l'impôt indirect, en général mauvais pour une commune, quand il ne porte pas sur des faits de consommation courante, est commode et productif pour un État, l'impôt direct, au rebours, excellent pour les villes est détestable pour les nations (1). C'est pour cela qu'il existe une inégalité choquante dans la répar-

(1) C'est pour cela que plusieurs pays étrangers tels que les États-Unis, l'Angleterre et la Prusse, ont en général réservé les taxes

tition de nos impôts directs. Ainsi, un commerçant de Paris qui fait 100.000 francs d'affaires et 10.000 francs de bénéfice, paie une patente plus élevée qu'un commerçant d'Alençon qui fait le même bénéfice pour le même chiffre d'affaires. Et pourtant, ce que donnent l'un et l'autre à l'impôt sert bien à payer les mêmes dépenses d'État et non pas des dépenses municipales différentes. En ce qui concerne l'impôt foncier, on sait quelles inégalités énormes de répartition existent entre les départements, inégalités qu'on s'est efforcé de diminuer, mais qu'on n'a pu faire disparaître.

Le jour où ces impôts directs d'État deviendront des

directes aux municipalités et gardé pour le Trésor de l'État les taxes indirectes.

On peut voir, par le tableau ci-dessous, que dans la plupart des villes d'Europe, au rebours de ce qui se passe en France, les impôts directs sont employés de préférence aux impôts indirects.

Charges comparatives des différentes villes d'Europe
en impôts directs et en impôts indirects.

NOMS DES VILLES	IMPOTS DIRECTS		IMPOTS INDIRECTS		ENSEMBLE	
	TOTAL	par tête	TOTAL	par tête	TOTAL	par tête
Paris.....	27.589.166	12.01	156.099.702	67.92	183.688.869	79.93
Berlin.....	30.854.157	25.65	874.189	0.73	31.728.345	26.37
Moscou....	9.227.118	12.08	707.278	0.94	9.934.396	13.02
Vienne....	25.700.369	35.22	4.400.092	6.03	30.100.461	41.25
Varsovie..	2.712.050	6.70	1.399.530	3.46	4.111.580	10.15
Budapest..	5.847.251	15.23	5.249.767	14.20	11.297.018	29.43
Amsterdam	8.425.423	23.32	1.242.477	3.44	9.666.900	26.75
Milan.....	3.471.429	10.24	5.812.310	17.14	9.283.739	27.38
Copenhague.....	6.408.961	24.55	1.150.757	4.41	1.559.718	28.96
Turin.....	1.189.299	4.60	6.027.573	23.28	7.216.872	27.88
Munich....	3.259.713	13.25	3.678.299	14.95	6.938.012	28.20
Dresde....	3.494.907	14.96	1.161.323	4.97	4.656.230	19.93

impôts communaux, leurs inégalités ne seront plus une injustice, puisqu'ils serviront à payer non plus des dépenses nationales égales pour tous, mais des dépenses communales variables avec l'importance des communes. Ce jour-là il ne sera plus étonnant que le commerçant de Paris paie une patente plus forte que celui d'Alençon, parce que les services que rend la municipalité de Paris ne sont pas les mêmes que ceux que rend la municipalité d'Alençon. En outre, le contribuable ayant la faculté de suivre l'emploi des taxes directes, sera mieux à même d'en contrôler l'utilité. Il y aura là une garantie contre les gaspillages et les entraînements des municipalités.

Quels impôts directs l'Etat devra-t-il abandonner aux communes ?

Les trois contributions suivantes :

1° L'impôt sur la propriété bâtie, soit :	84 millions
2° L'impôt des patentes, pour les villes de plus de 20.000 habitants, soit .	81 —
3° L'impôt des portes et fenêtres soit .	61 —
Au total.	<u>226 —</u>

M. Berthélemy demanderait à l'Etat l'abandon intégral de l'impôt des patentes, ce qui porterait les ressources dont pourraient disposer les communes à 275 millions. M. Fleury-Ravarin a cru devoir se contenter du produit de cet impôt pour les villes de plus de 20.000 habitants, parce que les petites villes éprouvent peu de difficultés à remplacer leurs octrois. Ceux-ci ont d'ailleurs peu d'importance dans chacune d'elles.

L'Etat ferait l'abandon des trois contributions indiquées à toutes les communes, aussi bien à celles qui n'ont pas d'octroi qu'à celles qui en ont un. Cela s'ex-

plique, puisqu'on demanderait à toutes les nouveaux impôts indirects destinés à remplacer ces contributions dans le budget de l'Etat (1). Il est à remarquer, d'ailleurs, que cet abandon ne profiterait aux villes qu'en proportion de leur importance, qu'à celles qui comptent beaucoup de maisons et de boutiques, à celles par conséquent où les perceptions d'octroi sont importantes.

*
* *

Reste à savoir comment l'Etat compenserait la perte des millions qu'il aurait abandonnés aux villes.

On pourrait songer à cet effet aux successions et à l'alcool. Mais les droits sur les successions viennent d'être aggravés pour faire disparaître de notre législation une iniquité fiscale : la non-déduction des dettes ; il n'y faut donc pas penser.

Quant à l'alcool, il aurait pu servir admirablement à accomplir la réforme des octrois. La dernière loi votée par le Parlement sur les boissons hygiéniques a enlevé tout espoir à cet endroit.

« Aujourd'hui, a dit M. Berthélemy, il en est des taxes sur les spiritueux comme de l'amour révélé par les marguerites. On paie un peu, beaucoup, passionnément... ou pas du tout ! On paie un peu quand on ne paie que le droit de consommation, on paie beaucoup quand on y ajoute le droit d'octroi ; on paie passionnément quand on subit en outre le droit d'entrée ou quand on paie les taxes de remplacement de Paris et de Lyon ;

(1) L'article 4 de la proposition de loi de M. Fleury-Ravarin fait une obligation aux communes actuellement sans octroi, d'affecter au dégrèvement de l'impôt sur les propriétés non bâties, les ressources qui leur seraient ainsi attribuées par l'Etat.

on ne paie pas du tout quand on jouit d'un privilège que le malheur des temps semble préserver de toute atteinte : le privilège des bouilleurs de crû. » Le principe de l'égalité devant l'impôt est donc absolument violé en cette matière.

On pourrait désirer que les diverses taxes sur l'alcool soient unifiées et frappent également tout le monde. Cela permettrait de supprimer les barrières à l'entrée des villes, puisqu'il n'y aurait pas de taxes atteignant spécialement leurs habitants. L'unification des droits sur l'alcool ne serait qu'une application de l'idée que le Parlement a adoptée pour les boissons hygiéniques, lorsqu'il a fondu dans une taxe générale de circulation, les droits de circulation, d'entrée et de détail. Au surplus, en permettant à l'Etat de percevoir pour son compte dans le nouveau droit de consommation tous les droits d'octroi que les communes perçoivent sur l'alcool, on lui procurerait un bénéfice de plus de 45 millions de francs qui diminuerait d'autant les sommes à trouver pour compenser l'abandon de ses taxes directes.

C'est en vertu de cette idée que M. Fleury-Ravarin, dans l'article 5 de sa proposition, remplaçait tous les droits perçus actuellement sur l'alcool, tant par l'Etat que par les villes, par un droit unique de consommation de 195 francs (1).

Tout cela, il est vrai, est contraire aux dispositions que le Parlement a manifestées à l'occasion du vote de la loi de décembre 1900, sur les boissons hygiéniques.

(1) M. Berthélemy voulait qu'on triplât le droit de consommation sur l'alcool, au taux où il a été jusqu'à la fin de l'année 1900, qu'on supprimât le privilège des bouilleurs de crû, et qu'ainsi l'Etat récupérât les impôts directs abandonnés aux villes.

L'alcool a servi à faire dégrever à peu près complètement ces dernières, et le privilège des bouilleurs de cru a été confirmé.

Puisqu'il ne faut songer ni aux successions, ni à l'alcool, le procédé fiscal qu'on pourrait appliquer, pour dédommager l'Etat de la perte qu'il éprouverait, consisterait à ajouter un décime à l'ensemble de nos impôts indirects, sauf quelques exceptions qui paraissent s'imposer. Ces exceptions comprendraient d'abord les impôts sur les transports, parce que les compagnies de chemins de fer n'ont accordé des réductions de tarifs qu'autant que l'Etat de son côté consentait à une réduction d'impôts. Elles porteraient ensuite sur les droits perçus par l'administration des douanes, qui n'ont pas un caractère fiscal. En effet, tandis qu'il n'y a aucun inconvénient à augmenter des droits de douane purement fiscaux, tels que ceux qui frappent les sucres coloniaux, thés, cacao, cafés, poivres, etc., il y en aurait de très réels à majorer les droits de douane ayant un caractère économique protecteur.

Deux augmentations d'un décime ont déjà été réalisées sur les contributions directes. Une première fois, on a usé de ce procédé en l'an VII, afin de se procurer de l'argent pour faire la guerre à l'Europe ; une deuxième fois, on s'en est servi en 1855, pour faire face aux dépenses de la guerre de Crimée. Ce second décime, dont la perception avait été suspendue à la fin du second Empire, fut rétabli par la loi du 23 août 1871. Outre ces deux décimes, un demi-décime a encore été ajouté en 1873.

Comme les deux décimes et demi précédents, le nouveau décime ne ferait bientôt plus qu'un avec le prin-

cial des contributions indirectes, et le public les aurait bien vite confondus.

Le montant de nos impôts indirects étant actuellement d'environ 2.500.000.000 de francs, le nouveau décime produirait 250 millions, soit à peu près l'équivalent de ce que l'Etat aurait abandonné en taxes directes. Cette aggravation d'impôts ne serait qu'apparente, puisqu'elle couvrirait un dégrèvement correspondant.

*
* *

Les impôts directs que l'Etat céderait, ne s'élevant au total qu'à 226 millions (275 si l'on y comprend celui des patentes dans son intégralité), alors que les droits d'octroi représentent actuellement 330 millions environ, beaucoup de communes ne pourraient combler le déficit qu'aurait ouvert dans leur budget la suppression de l'octroi.

M. Fleury-Ravarin permettrait à celles-là de recourir à la création de quelques taxes directes, mais seulement dans l'ordre fixé par la loi. Ces taxes seraient les suivantes :

1° Licence spéciale sur les établissements vendant des boissons à consommer sur place, tels que hôtels, restaurants, brasseries, cafés, concerts, etc.; et sur les pensions y compris les internats d'enseignement ;

2° Taxe sur les constructions neuves en remplacement des droits d'octroi sur les matériaux ;

3° Taxe sur les chevaux et bestiaux en remplacement du droit d'octroi sur les fourrages ;

4° Centimes additionnels aux quatre contributions directes.

L'assiette, les tarifs et le mode de perception de ces

taxes seraient arrêtés par les conseils municipaux et approuvés par les préfets dans les conditions à déterminer par un règlement d'administration publique (1).

(1) Voici le texte de la proposition de loi de M. Fleury-Ravarin :

ART 1^{er}. — Les taxes d'octroi seront supprimées dans toute la France, le 31 décembre 1901.

A partir de cette date, aucun impôt ne pourra plus être perçu à l'entrée des villes au moyen des barrières, soit au profit des communes, soit au profit de l'Etat.

Les droits d'entrée sur les boissons hygiéniques, perçus au profit de l'Etat, seront incorporés dans le droit général de circulation à déterminer par une loi spéciale.

ART 2. — Pour remplacer le produit des taxes d'octroi supprimées, l'Etat fera abandon aux communes de la part qu'il percevait actuellement, en principal et centimes additionnels, dans les impôts portant sur les maisons, savoir :

1^o L'impôt foncier sur les propriétés bâties ;

2^o L'impôt des portes et fenêtres.

Cet abandon sera fait à toutes les communes sans distinction.

L'Etat abandonnera, en outre, aux communes de plus de 20.000 habitants, sa part dans l'impôt des patentes.

L'assiette et la perception des impôts abandonnés continueront à être assurées suivant les formes actuelles, avec le concours des agents de l'Etat, sans qu'aucune rémunération spéciale pour ce service soit mise à la charge des communes.

ART. 3. — Les communes qui ne trouveraient pas dans les taxes abandonnées par l'Etat, l'équivalent des droits supprimés, pourront recourir aux taxes suivantes dans l'ordre ci-après :

1^o Licence spéciale sur les établissements vendant des boissons à consommer sur place, tels que hôtels, restaurants, brasseries, cafés, concerts, etc., et sur les pensions, y compris les internats d'enseignement ;

2^o Taxe sur les constructions neuves ;

3^o Taxe sur les chevaux et les bestiaux ;

4^o Centimes additionnels aux quatre contributions directes.

Les taxes prévues aux paragraphes 2, 3 et 4 ne pourront être établies qu'après obtention par les licences spéciales d'une somme équivalente à la moitié des droits actuellement supportés par les mêmes établissements.

L'assiette, les tarifs et le mode de perception de ces taxes seront

*
* *

Telle est l'économie de la proposition de M. Fleury-Ravarin. Cette proposition a le mérite de proclamer que la suppression de l'octroi est une réforme nationale ; c'est en effet l'idée primordiale qui doit présider

arrêtés par les conseils municipaux et approuvés par les préfets, dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique.

ART. 4. — Les communes actuellement sans octroi devront affecter au dégrèvement de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties les ressources qui leur sont attribuées par application de l'article 2.

ART. 5. — Pour compenser dans le budget de l'Etat, l'abandon fait aux communes des impôts directs mentionnés à l'article 2, il sera procédé de la façon suivante :

En compensation des droits d'octroi et d'entrée actuellement perçus aux barrières des villes, le droit général de consommation sur l'alcool sera porté à 195 francs l'hectolitre.

Les deux décimes et demi, établis à titre provisoire en sus des impôts indirects en vertu des lois des 6 prairial an VII, 23 août 1871 et 30 décembre 1873 seront définitivement joints au principal.

Ce principal nouveau supportera, à partir du 1^{er} janvier 1902, un décime supplémentaire portant sur :

1^o Les impôts perçus par l'administration des contributions indirectes, à l'exception des impôts sur les transports ;

2^o Les impôts perçus par l'administration de l'enregistrement et du timbre ;

3^o Les impôts perçus par l'administration des douanes et ayant le caractère fiscal (sucres coloniaux, cafés, thés, cacaos, poivres, etc.).

ART. 6. — Un règlement d'administration publique réglera la situation des employés d'octroi actuellement en fonctions, en ayant recours suivant leur âge et la durée de leurs services, à l'un des moyens ci-après :

1^o Attribution d'une indemnité à la charge des communes ;

2^o Incorporation dans les services municipaux ou dans les administrations d'Etat (Douanes et contributions indirectes) ;

3^o Retraite proportionnelle.

ART. 7. — La loi du 29 décembre 1897, relative à la suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques, est abrogée.

à toute opération de ce genre et qui reconnue en théorie à peu près par tout le monde, a été malheureusement, en France, méconnue dans la pratique. Elle s'inspire, en outre, au sujet de l'usage qui doit être fait des impôts directs et des impôts indirects, de principes très sages auxquels on peut souscrire sans difficultés.

On pourrait peut-être y relever une certaine contradiction entre le fait de refuser de remplacer l'octroi par des taxes directes et celui d'autoriser les municipalités à créer pour 100 millions au moins de taxes de ce genre, lorsque la participation au fond communal ne suffirait pas à leur fournir l'équivalent de leurs octrois.

Cette contradiction n'est qu'apparente. Ce ne sont pas les taxes directes qui effrayent M. Fleury-Ravarin ; au contraire ; comme M. Berthélemy, il les trouve excellentes pour les communes. Ce qu'il redoute, c'est leur exagération et le poids dont elles écraseraient certaines catégories de contribuables, si les communes étaient obligées de recourir exclusivement à elles. Or, ce danger serait considérablement diminué dans l'hypothèse où elles ne leur demanderaient qu'un supplément de ressources.

Il eût peut-être été préférable de ne pas limiter les taxes de remplacement et de ne pas forcer les communes à suivre, pour leur adoption, l'ordre fixé par la loi. Il eut mieux valu leur en laisser le libre choix, comme l'a fait la loi de 1897, sous réserve de l'approbation préfectorale ou de la sanction législative. Elles auraient ainsi pu choisir celles qui leur auraient le mieux convenu, tant au point de vue du rendement que des facilités de perception.

On pourrait reprocher au système adopté par M. Fleu-

ry-Ravarin, de ne remplacer en définitive des impôts indirects que par d'autres impôts indirects. Ce reproche ne porterait pas. En effet, ce n'est pas l'impôt indirect qui est mauvais en soi ; il a au contraire des avantages incontestables qui doivent le faire conserver dans un système fiscal bien équilibré (1). L'impôt indirect n'est mauvais et n'est condamnable que lorsqu'il frappe d'une manière excessive les faits de consommation courante et nécessaire : c'est le cas des octrois. Tel n'est pas celui des impôts indirects que M. Fleury-Ravarin propose d'augmenter d'un dixième. L'augmentation, on le sait, ne porterait ni sur l'impôt sur les transports, ni sur les droits de douane n'ayant pas un caractère fiscal. Elle ne frapperait donc que des produits comme l'alcool, le tabac, le sucre, le café, le thé, les cartes, etc. qui se consomment, sans doute, assez couramment, mais qui ne sont pas des choses de première nécessité. On voit donc qu'il est impossible d'adresser à ces taxes indirectes le reproche que l'on formule contre les octrois.

En matière de boissons, la proposition de M. Fleury-

(1) « L'impôt sur les marchandises est le plus naturel à la liberté parce qu'il se rapporte d'une manière moins directe à la personne » (Montesquieu, *Esprit des Lois*, L. XIII, ch. XIV).

« Plus on a d'impôts de consommation, plus on tient une place élevée dans les sociétés civilisées » (Thiers).

« Tout citoyen devant contribuer aux charges de son pays proportionnellement à ses facultés, l'impôt indirect nous semble inévitable pour recueillir la quote-part de la population ouvrière et de la petite classe moyenne. Une autre raison sérieuse en faveur des impôts indirects — du moins chez les peuples où les dépenses publiques sont très élevées — c'est l'impossibilité d'asseoir des taxes directes très considérables sur des bases parfaitement équitables, ce qui rend un contrepois nécessaire » (Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, t. I, p. 283).

Ravarin devrait nécessairement subir quelques modifications du fait de la réforme qui a été opérée à la fin de l'année 1900.

Le paragraphe 3 de l'article 1^{er} contenait une disposition qui est maintenant sans objet. Il prononçait l'incorporation des droits d'entrée sur les boissons hygiéniques perçus au profit de l'Etat, dans le droit général de circulation à déterminer par une loi spéciale. L'Etat qui avait invité les communes à dégrever les boissons, a enfin compris qu'il convenait de leur en donner l'exemple. C'est donc une question résolue.

Toutefois, le moyen employé pour exécuter cette réforme va à l'encontre du plan tracé par M. Fleury-Ravarin. C'est en effet à l'alcool qu'a été demandé le rachat des taxes d'Etat sur les boissons hygiéniques ; le droit de consommation a été porté de 156 fr. 25 à 220 francs par hectolitre.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 devient ainsi inapplicable. Ce paragraphe remplaçait, en effet, tous les droits perçus sur l'alcool, tant par l'Etat que par les villes, par un droit unique de consommation fixé à 195 francs. Il y avait là pour l'Etat une augmentation de revenus, qui lui aurait servi à compenser partiellement l'abandon des taxes directes effectué au profit des communes.

Avec le nouvel état de choses, l'Etat ne peut plus compter sur cette compensation. D'ailleurs, l'addition d'un décime aux contributions indirectes lui permettrait aisément de s'en passer, puisqu'elle équivaldrait et au delà aux impôts directs abandonnés.

Il résulte de cette situation, une conséquence qui n'était pas prévue dans la proposition Ravarin ; c'est que les villes qui éprouveraient de la peine à remplacer

leurs octrois, pourraient trouver dans la surtaxe de l'alcool une source de revenus.

En résumé, la proposition de M. Fleury-Ravarin, sous le bénéfice des quelques modifications que nous avons indiquées, semble pouvoir rallier les suffrages de tous ceux qui, dans la suppression de l'octroi, voient une œuvre de justice sociale à accomplir, à laquelle tous les intéressés doivent contribuer selon leurs forces. Elle est sagement réformatrice, car elle permet, d'une part, de soulager le pauvre que le régime de l'octroi frappe abusivement et, d'autre part, elle facilite aux municipalités la suppression de ce régime, tout en les garantissant de certains entraînements dangereux. Elle est donc en tous points préférable à la loi du 29 décembre 1897 dont l'expérience a déjà fait ressortir les nombreux inconvénients.

APPENDICE

PROPOSITION DE LOI DE M. ÉDOUARD VAILLANT.

On peut rapprocher de la proposition de M. Fleury-Ravarin une autre proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre, le 12 janvier 1899, par MM. Edouard Vaillant, Allard, Breton, Chauvière et plusieurs de leurs collègues. Cette dernière, comme celle de M. Fleury-Ravarin implique le concours de l'Etat et entraîne la suppression complète des barrières qui existent à l'entrée des villes. Mais elle diffère en plus d'un point de la précédente, en raison des théories économiques et sociales que professent ses auteurs.

L'exposé des motifs qui la précède, constate que la loi du 29 décembre 1897 est impuissante à forcer les communes à supprimer totalement leurs octrois, et incapable de leur fournir les moyens de trouver des taxes de remplacement convenables. Il faut donc que l'Etat vienne en aide aux communes. L'article 5, en conséquence, leur accorde une participation aux taxes directes et aux droits de succession qu'il perçoit.

D'après l'article premier, le dégrèvement total des boissons hygiéniques et des vinaigres est obligatoire à partir du 1^{er} janvier 1900 ; d'après l'article 2 tous les autres droits d'octroi devront être supprimés à partir du 1^{er} janvier 1901. En outre, en vertu de l'article 3, les communes qui n'auraient pas proposé au cours de

l'année 1899, les taxes de remplacement pour la suppression totale de l'octroi au 1^{er} janvier 1901, devront au 1^{er} janvier 1900 avoir supprimé, outre les droits sur les boissons hygiéniques et les vinaigres, les droits sur les denrées alimentaires, les combustibles et les huiles minérales.

Pour que la suppression des barrières soit complète, et que le dégrèvement soit vraiment profitable, l'article 4 prononce la suppression des droits d'entrée perçus par l'Etat sur les boissons hygiéniques, à dater du 1^{er} janvier 1900, et la suppression de tous droits d'entrée perçus par le Trésor public à partir du 1^{er} janvier 1901.

Dans le but de répartir équitablement les charges sur la propriété, l'article 6 les divise entre le propriétaire et le créancier hypothécaire, dans le rapport exact de leurs parts de propriété.

Mais sous prétexte « d'atténuer pour les ouvriers la difficulté de se loger à la portée de leur travail et la cherté des loyers dans les villes rendues plus accessibles par la suppression de l'octroi », l'article 7 supprime l'exonération de l'impôt des portes et fenêtres et de l'impôt foncier sur les locaux non loués.

L'article 8 supprime pour la Ville de Paris et les communes dans le même cas, le prélèvement annuel effectué sur les produits de l'octroi pour acquitter les taxes personnelles et alléger la contribution mobilière. Il autorise la Ville de Paris et ces communes à répartir leur contingent personnel mobilier au centime le franc normal des loyers d'habitation imposables, déduction faite préalablement d'un minimum fixé annuellement par le Conseil général.

C'est un système analogue que la ville de Paris a adopté dans son projet de dégrèvement des boissons hygiéniques, qui a été mis en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1901.

La proposition de loi que nous venons d'analyser rapidement applique le principe de la nationalisation de la réforme de l'octroi ; c'est là son principal mérite. Elle a, en outre, l'avantage de comporter la suppression absolue des barrières et de renfermer une pensée très équitable dont certaines municipalités auraient bien fait de s'inspirer : la répartition des taxes sur la propriété immobilière entre le propriétaire titulaire et le créancier hypothécaire.

A côté de ces qualités incontestables, cette proposition renferme de graves lacunes : le concours de l'Etat serait à préciser ; on cherche en vain comment l'Etat retrouverait l'équivalent des impôts qu'il aurait abandonnés aux communes ; quant au régime des boissons, après la suppression des barrières, on ignore comment il serait réglé ; enfin la suppression de l'exonération des locaux non loués constitue une véritable injustice (1).

(1) Voici le texte intégral de la proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre, le 12 janvier 1899, par MM. Edouard Vaillant, Allard, Breton et plusieurs de leurs collègues :

ART. 1^{er}. — Dans toutes les communes, les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et sur les vinaigres, seront entièrement supprimés, le 1^{er} janvier 1900.

ART. 2. — Dans toutes les communes, les droits d'octroi seront supprimés intégralement le 1^{er} janvier 1901.

ART. 3. — Les communes qui n'auraient pas proposé, au cours de l'année 1899, les taxes de remplacement pour la suppression totale de l'octroi au 1^{er} janvier 1901, devront au 1^{er} janvier 1900 avoir supprimé, outre les droits sur les boissons hygiéniques et les

vinaigres, les droits sur les denrées alimentaires, les combustibles et les huiles minérales.

ART. 4. — Les droits d'entrée sur les boissons hygiéniques, perçus pour le Trésor public, sont supprimés le 1^{er} janvier 1900.

Tous droits d'entrée perçus, pour le Trésor public, sont supprimés le 1^{er} janvier 1901.

ART. 5. — L'Etat accordera aux communes, pour se libérer de l'octroi, une participation à ses taxes directes et aux droits sur les successions.

ART. 6. — Les taxes sur la propriété immobilière seront réparties entre le propriétaire titulaire et le créancier hypothécaire, dans le rapport exact de leurs parts de propriété.

ART. 7. — L'exonération de l'impôt des portes et fenêtres et de l'impôt foncier sur les locaux non loués, est supprimée.

ART. 8. — Est supprimé, pour la Ville de Paris et les communes dans le même cas, le prélèvement annuel effectué sur les produits de l'octroi pour acquitter les taxes personnelles et alléger la contribution mobilière.

La ville de Paris et les communes qui font ce prélèvement sont autorisées à répartir leur contingent personnel mobilier au centime le franc normal des loyers d'habitation imposables, déduction faite préalablement, sur la totalité des loyers, d'un minimum fixé annuellement par le Conseil général.

ART. 9. — La Ville de Paris est autorisée à affecter aux frais de confection du cadastre, jusqu'à la somme de 1,000,000 de francs, le produit de l'emprunt autorisé par la loi du 6 janvier 1898, qui demeure libre après remboursement de l'emprunt de 1886.

ART. 10. — La remise aux percepteurs de l'Etat, pour frais de perception des centimes communaux, fixée à 3 0/0 par la loi du 20 juillet 1837, est, pour la Ville de Paris, réduite à 1 0/0.

SECTION II

ÉTUDE DE QUELQUES PROJETS MUNICIPAUX

Nous connaissons maintenant les principaux systèmes qui ont été proposés pour permettre aux communes de réaliser la suppression de l'octroi. Après les enseignements théoriques, nous allons chercher dans les leçons de l'expérience, quels sont parmi les principes que nous venons d'étudier ceux dont l'application se recommande aux municipalités, et quelles sont les erreurs dont elles doivent se garder. Aucun système de suppression totale de l'octroi, il est vrai, n'a encore été mis en pratique, du moins assez longtemps pour qu'on ait pu en faire une expérimentation prolongée. Il se dégage néanmoins, de la manière dont les communes se sont conformées à la loi du 29 décembre 1897, et de l'exemple donné par certaines villes qui ont voulu tenter avec leurs propres forces la suppression totale, des enseignements très instructifs, dont les municipalités et le Parlement peuvent déjà faire leur profit.

Jusqu'à présent, le plus grand nombre de communes, plus de 1200 sur 1500, se sont bornées à l'application stricte des prescriptions obligatoires de la loi du 29 décembre 1897, c'est-à-dire au dégrèvement partiel des boissons hygiéniques. Les autres, comme Paris, ont supprimé totalement les droits qui portaient sur celles-ci. Un très petit nombre de communes de peu

d'importance sont allées jusqu'à la suppression complète de leurs octrois. Deux grandes villes seulement ont fait cet essai : Dijon et Lyon. Dans la première des deux, le projet qui devait mettre la réforme en vigueur n'a pas eu de succès auprès des électeurs, et a coûté leur mandat municipal aux conseillers qui l'avaient voté ; il n'a, par conséquent, pas reçu d'application. La ville de Lyon a donc, la gloire, disent les uns, le malheur, disent les autres, d'avoir la première parmi les grandes villes de France, résolu par elle-même, le difficile problème de la suppression complète de l'octroi.

En raison de l'intérêt particulier qu'offrent les projets élaborés dans les deux villes de Lyon et de Dijon, nous nous proposons d'en faire une étude particulière. Nous consacrerons également quelques pages au projet de dégrèvement total des boissons hygiéniques qui a été mis en vigueur pour la Ville de Paris, à partir du 1^{er} janvier 1901 ; l'examen que nous en ferons sera amplement justifié par l'importance et la difficulté que présente à Paris la suppression de l'octroi, et par les points de comparaison que l'on peut y trouver avec le projet qui a été mis en application à Lyon.

CHAPITRE PREMIER

DIJON.

Lorsqu'en 1892 une proposition de suppression de l'octroi fut présentée au conseil municipal de Dijon, il ne sembla pas que cette réforme jouit d'une grande popularité dans cette ville. Elle réunit tout juste quatre adhérents.

En 1896, le conseil municipal socialiste qui avait été élu au mois de mai, reprit, dès le mois de novembre suivant, l'idée de la municipalité précédente. Plusieurs projets qu'il élaborait successivement, soulevèrent dans la population des protestations tellement vives, qu'il crut devoir lui soumettre la question par voie de référendum. Mais le résultat de cette consultation trompa ses espérances ; les électeurs se prononcèrent contre lui : sur 16.847 votants, 2.076 seulement émisrent un vote favorable à la suppression.

Le 2 mai 1897, eut lieu une élection complémentaire au conseil municipal, portant sur six sièges vacants. Six candidats, qui s'étaient présentés avec l'unique programme de combattre les projets de la municipalité concernant l'octroi, furent élus.

Le 3 juillet 1898, une nouvelle élection complémentaire devant avoir lieu pour trois sièges vacants, les six conseillers élus en mai 1897 donnèrent leur démission, et formèrent avec trois nouveaux candidats une

liste de protestation contre les projets de suppression de l'octroi. Les neuf candidats de cette liste furent élus.

Deux mois avant, M. Charlot, adjoint au maire de Dijon, qui était l'auteur des projets municipaux, avait échoué aux élections législatives.

Le maire de Dijon, à ce moment, se rendait un compte très exact de l'état de l'opinion dans cette ville, car installant les neuf conseillers issus du scrutin du 3 juillet 1898, il tenait ce langage caractéristique dans la séance du 26 juillet :

« Citoyens, — je m'adresse ici à mes anciens collègues — voici quatre fois depuis notre élection que nos concitoyens se prononcent contre nous, au referendum, aux élections municipales complémentaires, aux dernières élections législatives et aux dernières élections municipales. J'estime que nous devons nous incliner devant le suffrage de nos concitoyens. Je vous propose d'expédier les affaires pressantes et de donner notre démission (1). »

Le maire de Dijon avait parlé en sage : son langage ne fut pas compris par la majorité de son conseil qui persista dans ses résolutions antérieures.

Dans une première étape, réalisée depuis le 1^{er} janvier 1898, en exécution de la loi du 29 décembre 1897, la municipalité avait supprimé les droits sur les boissons hygiéniques et sur les combustibles (bois et charbons divers et leurs dérivés, bougies, cires, huiles minérales, etc.).

Il avait été fait face à ce dégrèvement par :

(1) *Bulletin municipal de la ville de Dijon*, du 30 juillet 1898.

— 20 centimes additionnels au principal de chacune des quatre contributions directes ;

— une augmentation de la taxe sur l'alcool, portée de 20 francs à 60 francs par hectolitre ;

— une licence municipale sur les débits de boissons (droit fixe : 36 francs ; droit proportionnel : 5 0/0 de la valeur locative) ;

— une taxe sur les cercles.

Ces taxes rentrant dans la catégorie de celles qui sont applicables sous la seule autorisation préfectorale, Dijon fut donc en règle avec la loi de 1897, moins d'un mois après sa promulgation.

Le remplacement de tout le surplus de l'octroi — y compris les droits existant sur l'alcool, soit sous le régime antérieur à l'année 1898, soit sous celui de la première étape — devait s'effectuer en deux autres étapes. Il fut décidé dans la suite, que l'on pourvoirait à ce remplacement en une seule fois, à dater du 1^{er} janvier 1899.

Mais l'accord fut long à se faire entre la municipalité dijonnaise et le gouvernement, au sujet des taxes de remplacement. Aussi, ce ne fut que le 18 janvier 1900, que celui-ci consentit à déposer à la Chambre un projet de loi portant approbation des quatre premières taxes de remplacement proposées par le Conseil municipal de Dijon, la cinquième étant considérée comme susceptible d'être perçue en vertu d'une simple autorisation préfectorale.

Voici les divers articles qui étaient destinés à être substitués à ce qui restait encore de l'octroi de Dijon :

1^o Une taxe de 6 fr. 20 0/0 sur le revenu net des propriétés bâties, soit. 501.828 fr.

2° L'élévation de 36 à 100 francs du droit fixe de la licence municipale pour les débitants vendant de l'alcool, soit 51.200 fr.

3° Une taxe égale à celle qui est perçue en vertu des lois existantes :

a) Sur les voitures, chevaux, mules et mulets, soit 19.695 fr.

b) Sur les chiens, soit 16.000 fr.

4° L'imposition de 24 centimes additionnels aux quatre contributions directes, soit. 235.200 fr.

5° Le relèvement des droits de place et de stationnement, soit 30.000 fr.

6° Une réduction de 3.000 fr. sur les frais de casernement, soit 3.000 fr.

Lorsque le projet de loi contenant approbation de ces taxes fut déposé à la Chambre, le 18 janvier 1900, les neuf conseillers municipaux issus des élections complémentaires envoyèrent au Parlement un mémoire, pour lui « exposer les doléances de la population de Dijon et lui demander de rejeter la proposition de loi qui lui était soumise (1) ».

Voici les grandes lignes de ce mémoire.

Dans la première partie, ses auteurs étudient quels doivent être les résultats de la suppression projetée.

1° Le projet du conseil municipal de Dijon contient un vice capital, c'est le dégrèvement complet de l'alcool.

(1) Les signataires de ce mémoire étaient : MM. H. Toussaint, ancien magistrat, avocat ; Truchy, professeur de droit à l'Université de Dijon ; Blaudin-Valière, propriétaire ; Coquillon, agronome ; Petit aîné, président du Syndicat de la boucherie ; Mack, industriel ; Ardriot, entrepreneur ; Metman, ancien magistrat, bâtonnier de l'Ordre des avocats ; Pernot-Gilles, industriel.

Sans doute, une licence est établie sur les débitants de boissons ; mais cette licence ne peut être considérée comme l'équivalent des droits sur l'alcool, car elle frappera des gens qui en vendent très peu et même d'autres qui n'en vendent pas du tout.

Le dégrèvement complet de l'alcool est contraire au sentiment général. Tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître, que c'est à l'alcool de supporter pour une large part le poids de la réforme.

Enfin, il est faux de dire qu'à conserver une taxe municipale sur l'alcool, la ville de Dijon devrait percevoir à ses frais les droits d'entrée au profit du Trésor. La loi du 28 avril 1816 n'impose pas cela aux communes. Elle donne seulement à la Régie la faculté de se servir des préposés de l'octroi pour percevoir ses droits d'entrée. Evidemment, celle-ci n'en userait plus le jour où les droits d'entrée des villes ne seraient plus que l'accessoire de ceux du Trésor.

2° La suppression projetée ne réalisera aucun des avantages escomptés.

a) Le prix des denrées ne baissera pas.

Depuis deux ans, les boissons hygiéniques sont dégrevées de tout droit d'octroi et leur prix n'a aucunement baissé. Cette constatation se trouve corroborée par les rapports adressés par le directeur des contributions indirectes de la Côte-d'Or à l'administration centrale des finances. Il en a été de même pour les combustibles, bougies, huiles minérales. Les marchands justifient le maintien des anciens prix par les 20 centimes additionnels dont on a augmenté les patentes et par la licence dont ont été frappés les débitants de boissons. Que diront-ils et que feront-ils le jour où l'on

ajoutera à leurs patentes 24 nouveaux centimes additionnels.

b) Les visites aux portes de la ville subsisteront pour les droits d'entrée de l'État ; les barrières ne seront pas supprimées.

c) Les Dijonnais ne réaliseront aucune économie du chef de la suppression de l'octroi. Les frais nécessités par l'application du nouveau régime ne seront pas de beaucoup inférieurs aux frais de perception de l'octroi. En outre, jusqu'à présent, une bonne part des taxes d'octroi était payée par des gens étrangers à la ville, par l'État pour la garnison, par les étrangers proprement dits séjournant à Dijon ou les forains y venant périodiquement pour leurs affaires, par les pensions et collèges, etc. Au contraire, au lendemain de la suppression, avec les taxes de remplacement telles qu'elles sont établies, les Dijonnais seront seuls à les payer. Rien qu'à envisager ce que l'État, par les allocations réglementaires fournies à la garnison, versait dans la caisse de l'octroi, et en tenant compte de ce que le budget municipal n'aura plus à lui payer une indemnité annuelle de 7 francs par homme et 3 francs par cheval, la suppression de l'octroi enlèvera à la ville de Dijon une recette de 59.000 francs.

La seconde partie du mémoire est consacrée à l'examen détaillé de chacune des taxes de remplacement.

Les taxes sur les chiens, les chevaux et les voitures étant peu importantes sont considérées comme pouvant être négligées.

1° Le relèvement des droits de place et de stationnement, devant s'appliquer aux halles, contribuera à empêcher tout abaissement des prix des denrées alimentaires.

2° La licence municipale portée à son maximum est inéquitable, d'abord parce que le droit fixe de 100 francs est le même pour les petits débits et pour les grands cafés ; ensuite parce que le droit proportionnel de 5 0/0 de la valeur locative étant calculé sur le loyer tout entier, frappera à proportion de l'importance de leur commerce total des négociants, épiciers, pâtisseries, etc., pour lesquels la vente des liquides ne constitue qu'un accessoire souvent peu important.

3° La taxe sur la propriété bâtie avec le taux de 6 fr. 20 0/0 du revenu net qu'elle atteint est inadmissible.

L'ensemble de la suppression de l'octroi grève la propriété bâtie de 7 fr. 70 0/0 de son revenu net ; cela équivaut à 235,70 centimes ajoutés au principal de la contribution foncière. Si à cette surcharge, on ajoute ce que paye actuellement la propriété bâtie à Dijon, on est conduit à reconnaître qu'au cas d'admission du projet, la charge totale qu'elle supporterait serait de 13 fr. 65 0/0 de son revenu net.

En outre, contrairement à une des règles fondamentales de notre système financier, les constructions neuves seraient frappées de la nouvelle taxe dès leur achèvement, au lieu de bénéficier des deux années d'exemption qui jusqu'ici ne leur avaient jamais été refusées.

La propriété bâtie, à Dijon, ne peut, dans son état actuel, supporter la surtaxe proposée. MM. les notaires de la ville consultés à ce sujet, ont déclaré qu'elle traversait une crise provenant d'un excès de construction et que les nouvelles taxes arrêteraient définitivement l'essor de l'industrie du bâtiment (1).

(1) Suivent les avis exprimés par un grand nombre de notaires de Dijon.

M. l'adjoint Charlot a prétendu que le revenu de la propriété à Dijon était de 4 1/2 à 5 0/0. De l'avis formel des notaires de cette ville, il n'est que de 3 à 4 0/0.

On a soutenu pour justifier les charges énormes qui allaient peser sur la propriété, qu'à Dijon, les dépenses du budget, les emprunts communaux profitaient à elle principalement. Il y a là une exagération manifeste.

En effet, dans le budget de 1899, sur 1.500.000 francs de dépenses ordinaires, les dépenses qui intéressent la propriété bâtie sont les suivantes :

Dépenses de voirie.	19.700 fr.
— des eaux et égouts. . .	41.760 »
— pour le service des incendies.	11.500 »
— pour la police	107.876 »
Total	<u>180.836 »</u>

A évaluer au quart, la part pour laquelle ces dépenses profitent à la propriété bâtie, on ne trouve sur les 1.500.000 francs précités, que 90.000 francs environ intéressant cette propriété.

En ce qui concerne les emprunts de la ville de Dijon, sur les 11.700.000 francs qui représentent la dette municipale, 2.780.000 francs seulement ont été empruntés pour des travaux de voirie ou d'aménagements ; le surplus a été employé à des dépenses de diverses natures, scolaires ou autres, indifférentes à la propriété bâtie.

Enfin, la surtaxe projetée frappera de très petits propriétaires, des gens de condition modeste, très intéressants ; elle frappera aussi des maisons sises actuellement en dehors des limites de l'octroi qui ne versent rien à ce dernier et qui n'ont donc rien à payer en remplacement.

4° Les centimes additionnels qu'on se propose d'ajouter au principal des quatre contributions directes sont excessifs.

La première étape en a déjà établi 20 et le projet veut en ajouter 24 autres.

Or, la contribution foncière non bâtie, la contribution personnelle-mobilière et celle des portes et fenêtres en supportent déjà respectivement, y compris les centimes de la première étape, 113, 124 et 90 (1).

Quant à la patente, elle supporte déjà 127 centimes additionnels. Les patentés des trois premières classes payent en outre une taxe spéciale pour l'aménagement d'une nouvelle Bourse du commerce.

Les nouveaux centimes additionnels viendront aggraver les charges des commerçants, dont un grand nombre ont déjà beaucoup de peine à lutter avec la concurrence. Ceux qui vendent des objets actuellement soumis aux droits d'octroi, verront dans leur établissement une raison pour ne pas baisser leurs prix.

CONCLUSIONS. — 1° La municipalité dijonnaise ne peut, à la veille de l'expiration de son mandat, imposer la suppression de l'octroi et son remplacement aux frais de la ville ; elle ne peut pas, sous prétexte d'appliquer un programme, condamner celle-ci à faire à ses dépens une expérience qu'ailleurs on ne veut pas tenter ;

2° Cette expérience met en lumière cette double donnée : « d'une part, que l'octroi, impôt indirect, ne peut être remplacé que par des taxes indirectes, lesquelles, pour assurer un rendement régulier, supposent une base

(1) L'exposé des motifs de la proposition de loi ne parle que de 45 centimes : il néglige les centimes généraux et les centimes communaux.

plus large que le terrain communal ; d'autre part, que, gênant et onéreux pour les gens qui habitent hors de la ville, autant que pour ceux qui résident dans la ville, l'octroi ne peut trouver son rachat que dans des sacrifices imposés aux uns et aux autres. Le remplacement des octrois nécessite donc le concours de l'Etat.

*
* *

Le mémoire que nous venons d'analyser, contenait en annexe la liste et les doléances de toutes les corporations de commerçants et d'industriels de Dijon qui avaient protesté contre le projet de la municipalité. Leur longue énumération constituait à elle seule une preuve de l'intensité et de l'unanimité du sentiment de réprobation qui avait accueilli ce projet (1).

(1) Voici la liste des Syndicats et Unions diverses qui ont protesté contre le projet de la municipalité de Dijon :

Syndicat de la Meunerie.

- de l'Epicerie de Dijon.
- des Orfèvres et Bijoutiers de la Côte-d'Or.
- des Marchands de bois.
- de la Tannerie de l'Est.
- de la Boulangerie de Dijon.
- des Marchands de vins en gros et Distillateurs de Dijon.
- des Entrepreneurs et Maîtres-ouvriers du bâtiment de Dijon.
- de la Charcuterie de Dijon.
- des Fabricants de moutarde de Dijon et de la Côte-d'Or.
- de la Boucherie de Dijon.
- de la Librairie de la Côte-d'Or.
- des Pharmaciens de la Côte-d'Or.

Union syndicale des Propriétaires dijonnais.

Syndicat des agents généraux d'assurance de l'arrondissement de Dijon.

Syndicat des Epiciers-Regrattiers de Dijon.

La Chambre ne crut pas devoir faire droit aux réclamations qui lui avaient été présentées par les électeurs dijonnais, et sanctionna le projet municipal dans sa séance du 20 mars 1900.

Mais avant que le Sénat ait statué à son tour, le renouvellement des conseils municipaux étant survenu, celui de Dijon, ou plutôt, sa majorité qui avait voté la suppression de l'octroi, fut battue précisément sur la question de l'octroi qui avait passionné au plus haut point l'opinion publique. La nouvelle municipalité s'est empressée d'enterrer le projet de sa devancière, et la ville de Dijon se contente pour le moment de l'abolition partielle de ses taxes indirectes, en attendant que l'Etat veuille bien lui en faciliter le rachat complet.

CHAPITRE II

PARIS.

Depuis 1877, de nombreuses propositions furent présentées au conseil municipal de Paris, les premières tendant simplement au dégrèvement des boissons hygiéniques, les suivantes à la suppression complète de l'octroi. Nous n'avons pas l'intention de les étudier, ni même de les énumérer ; la chose a d'ailleurs été faite (1).

Nous nous contenterons de rechercher ce qu'a fait la Ville de Paris pour se conformer à la loi du 29 décembre 1897, et de constater une fois de plus, aux difficultés avec lesquelles elle a été aux prises à cette occasion, l'impossibilité pour une grande ville de payer sur ses propres ressources la rançon de son octroi.

*
* *

En exécution d'une délibération du conseil municipal en date du 21 octobre 1898, un premier dégrèvement partiel des boissons hygiéniques fut réalisé à partir du 23 octobre de la même année : la taxe sur le vin fut ramenée de 10 fr. 62 à 7 fr. 40.

Cette taxe était encore supérieure de 3 fr. 40 à celle que la Ville de Paris devait percevoir, en vertu de la

(1) Nous ne saurions mieux faire que de renvoyer à l'ouvrage très complet sur ce point de M. Adrien Weber sur *La suppression des octrois*, p. 67 à 141.

loi du 29 décembre 1897. Toutes les villes étant obligées de se mettre en règle avec cette loi avant le 1^{er} janvier 1901, la question revint au conseil municipal vers la fin de l'année 1900.

Le 9 octobre, M. le préfet de la Seine présentait un mémoire dont voici les points principaux :

« Peut-être estimerez-vous, disait-il dans son exposé des motifs, que le concours financier de l'Etat doit être réclamé. Vous pourriez prétendre en effet que cette réforme capitale de l'abolition des octrois n'est pas une affaire d'ordre exclusivement communal, que la loi du 29 décembre 1897 est intervenue bien moins dans l'intérêt des villes que pour favoriser les producteurs de toute la France ; qu'elle a pour but de faire disparaître les entraves fiscales et autres, arrêtant aux barrières les denrées et les marchandises vendues aux citadins par les producteurs ou par les intermédiaires qui les représentent.

« Vous seriez ainsi amenés à conclure que la suppression totale des droits d'octroi sur les boissons, intéressant l'ensemble des citoyens français, ce même ensemble de citoyens doit concourir à sa réalisation.

« A l'appui de cette thèse vous invoqueriez encore l'exemple donné par les Etats voisins. Partout où la réforme qui nous occupe a été poursuivie, l'Etat y a collaboré.

« Il est bien évident toutefois, que les charges qu'assumerait l'Etat ne devraient correspondre qu'à une fraction des taxes de remplacement à trouver, c'est-à-dire à la part de bénéfices acquise aux citoyens du pays autres que les Parisiens

.

« La suppression totale des droits (sur les boissons hygiéniques) pourrait être subordonnée, par exemple, à la suppression des droits d'entrée perçus pour le compte du Trésor »

« Pour tous ces motifs, j'inclinerais à ne poursuivre, dès à présent, que le dégrèvement partiel et obligatoire, et à ajourner le surplus de la réforme jusqu'au moment où l'État se serait prononcé. »

Néanmoins, pour le cas où le conseil municipal aurait voulu supprimer tous les droits existant sur les boissons hygiéniques, le préfet de la Seine présentait en même temps qu'un projet de dégrèvement partiel, un projet de dégrèvement total.

Conformément à ses opinions personnelles, il proposait au conseil :

1° De se conformer purement et simplement aux dispositions de la loi du 29 décembre 1897, c'est-à-dire d'opérer le dégrèvement partiel obligatoire sur les vins en cercles et en bouteilles, les bières, cidres, poirés et hydromels ;

2° De subordonner la suppression totale des droits sur les boissons hygiéniques à la participation financière de l'État.

Subsidiairement, dans le cas où l'État abolirait les droits d'entrée perçus à son profit sur les mêmes boissons, ou bien dans celui où, contrairement aux conclusions qu'il formulait, les conseillers municipaux estimeraient que la contribution de l'État ne doit être réclamée qu'en vue de poursuivre la suppression complète de l'octroi, le préfet leur demandait de vouloir bien retenir comme base de discussion le second des deux projets qu'il avait élaborés.

Le conseil s'étant prononcé pour le dégrèvement complet des boissons hygiéniques, voici les grandes lignes de ce projet.

Etant donné que la suppression totale des droits sur les boissons hygiéniques doit enlever au budget municipal :

1° Une recette de 42.684.682 fr.

2° Une somme de 850.000 fr.

pour frais d'assiette et de recouvrement des nouvelles taxes calculés à 2 0/0 du produit à remplacer, il en résulterait un découvert de 43.550.000 fr.

Ce découvert serait comblé au moyen des taxes suivantes :

1° Une licence municipale devant produire 3.240.000 fr.

Cette licence serait composée d'un droit fixe et d'un droit proportionnel qui varierait selon la classe de patentés à laquelle appartiendrait le débitant. Ceux de la première classe paieraient un droit fixe de 500 francs et un droit proportionnel égal à 15 0/0 de leur loyer. Ceux de la sixième et de la septième classe ne paieraient respectivement qu'un droit fixe de 70 et de 35 francs. Ceux de la huitième seraient exempts de la licence.

2° Une taxe sur les chevaux et voitures égale en principal à celle de l'Etat devant produire 700.000 fr.

3° Une taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, égale en principal à celle de l'Etat devant produire 620.000 fr.

4° Une nouvelle surtaxe sur l'alcool devant produire 3.250.000 fr.

Le droit serait porté de 165 à 175 francs par hectolitre, soit 162.500 hect. $\times$ 20.

5° Une taxe sur la valeur immobilière du sol devant produire 13.000.000 fr.

Cette taxe frapperait la valeur vénale à raison de 0 fr. 42 0/0 pour la propriété bâtie et de 0 fr. 35 0/0 pour la propriété non bâtie.

La valeur vénale serait connue d'après le livre foncier que la préfecture de la Seine fait établir et doit avoir achevé au début de 1901.

Ces taxes donneraient 24.500.000 francs, dont 11.500.000 devraient être distraits pour le budget ordinaire. Resterait donc 13.000.000 de francs disponibles pour le dégrèvement des boissons hygiéniques.

Le jour où les 11.500.000 francs seraient devenus inutilés au budget ordinaire, des taxes de 0 fr. 23 et de 0 fr. 15 seraient suffisantes.

6° Une taxe locative devant produire 22.675.000 fr.

Cette taxe serait de 3,80 0/0 du revenu net imposable des immeubles. Elle produirait donc pour un revenu de 625 millions, 23.750.000 francs de produit brut.

L'imposition serait faite au nom des propriétaires qui se récupéreraient sur les locataires, comme pour la contribution des portes et fenêtres. Mais les propriétaires ne pourraient exiger que 2,85 0/0 de leurs locataires dans les maisons d'habitation et 2,28 0/0 dans les usines, parce que le revenu net imposable des maisons ne représente que les $\frac{3}{4}$ de la valeur locative réelle et celui des usines les $\frac{3}{5}$ de cette valeur (1).

(1) Ce n'est que depuis la loi de finances applicable à l'année 1901, que la portion non imposable du revenu des usines est des $\frac{3}{5}$ de ce revenu brut. Elle n'était auparavant que de $\frac{1}{3}$.

*
* *

Deux mois après que M. le préfet de la Seine eut présenté son mémoire, M. Adrien Veber, au nom de la commission des taxes de remplacement de l'octroi, déposa son rapport sur le bureau du conseil municipal, le 3 décembre 1900.

La commission s'était prononcée en faveur de la disparition complète des tarifs d'octroi en deux étapes : la première comportant le dégrèvement total des boissons hygiéniques ; la seconde devant aboutir au rachat des autres droits d'octroi au moyen de taxes à déterminer avec le concours de l'État (1).

En outre, ses conclusions différaient radicalement sur deux points de celles du préfet de la Seine. Elle avait repoussé toute surtaxe sur l'alcool et n'avait admis la création d'aucun impôt spécial sur les débitants de boissons.

On peut voir dans ces décisions le résultat d'une vive campagne qu'avaient menée ces derniers contre le projet du préfet de la Seine. Leurs doléances avaient été favorablement accueillies, et la protestation de « l'Union syndicale des débitants de vin » avait même été annexée au rapport de M. Adrien Veber.

D'après le projet de la commission, le dégrèvement total des boissons hygiéniques devait être réalisé par la création des taxes suivantes :

1° Une taxe de 2 0/0 sur le revenu net des propriétés bâties, exigible dès l'achèvement de leur construction,

(1) Il ne s'agissait donc pour le moment que du remplacement de 44 millions de recettes sur les 160 millions que produit annuellement l'octroi de Paris.

soit 12.660.000 fr.

Aucun dégrèvement ne serait accordé en cas de vacance de maison ou de chômage d'usine.

2° Une taxe locative qui produirait. . . 16.000.000 fr.

Cette taxe serait de 2 fr. 666 0/0 du revenu net imposable des propriétés bâties ; elle serait exigible du locataire à raison de 2 0/0 pour les loyers d'habitation et de 1 fr. 60 0/0 pour les usines (1).

Les locaux non loués seraient exempts de la taxe.

3° Une taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion égale en principal à celle perçue par l'État, soit 600.000 fr.

4° La suppression du prélèvement annuel effectué sur les produits de l'octroi pour acquitter les taxes personnelles de tous les imposables, et pour alléger la contribution mobilière des titulaires de loyers au-dessous de 4.374 francs, ci. 4.600.000 fr.

Devaient rester exempts de contribution personnelle et mobilière, les contribuables dont le loyer d'habitation réelle était inférieur à 500 francs.

Toutefois la taxe personnelle serait due par ceux des contribuables :

a) Qui sont propriétaires, logés ou non dans leurs propres maisons, imposés au rôle foncier de Paris et dont l'indigence n'a pas été régulièrement constatée ;

b) Qui sont assujettis au moins à un droit de patente de 6^e classe du tableau A, ou à un droit équivalent lorsque le loyer d'habitation et le loyer industriel réunis atteignent ensemble une valeur locative réelle de 500 francs.

(1) A cause de la distinction entre le revenu net et le revenu brut.

Pour la répartition de la contribution mobilière, le centime le franc normal sera appliqué, déduction faite sur le loyer matriciel ($\frac{4}{5}$ du loyer réel) de tout imposable passible de cette contribution, d'un minimum de loyer matriciel de 350 francs.

5° Une taxe d'ordures ménagères qui produirait
 4.620.000 francs.

Cette taxe serait de 0 fr. 80 0/0 du revenu net imposable des maisons ; elle serait exigible du locataire à raison de 0 fr. 60 0/0 pour les loyers commerciaux et d'habitation. Elle serait toujours imposée au nom du propriétaire, sauf pour les immeubles appartenant à l'État ou à la Ville où elle le serait au nom de l'occupant.

6° Une taxe sur les opérations de la Bourse des valeurs, équivalente à 0 fr. 03 0/00 du capital, soit :
 3.000.000 francs.

Cette taxe serait perçue en même temps que celle de l'État.

7° Une taxe municipale de 1 0/0 sur les mutations à titre onéreux de meubles et objets mobiliers qui serait annexée au droit d'enregistrement, soit. . . 660.000 fr.

8° Une taxe de 1 fr. 25 0/0 sur la cession des offices ministériels et sur la vente des fonds de commerce, et une de 0 fr. 32 0/0 sur la vente des marchandises neuves attachées au fond, soit 1.764.000 + 96.000 =
 1.860.000 francs.

Ces taxes seraient, comme la précédente, annexées au droit d'enregistrement.

L'ensemble des taxes énumérées ci-dessus devait produire 44 millions.

L'administration était en outre invitée, entre autres choses, à obtenir du gouvernement le délaissement im-

médiat par le Trésor des droits d'entrée sur les boissons hygiéniques et la participation financière de l'Etat au rachat total des tarifs d'octroi (1).

*
* *

Avant de passer à la discussion des articles du projet de la commission, le conseil municipal adopta, par 41 voix contre 36, dans sa séance du 12 décembre 1900, la motion suivante (2) :

« Le Conseil,

« Considérant que la loi de 1897, loi d'expédient, a été faite au profit d'intérêts contraires à ceux de la population parisienne ;

« Considérant que les Chambres n'ont pas encore résolu la question de la suppression de l'octroi qui est, en réalité, d'ordre national, et que l'Etat, même après abrogation complète des droits municipaux, continuerait à percevoir la part des droits que lui assure la législation fiscale ;

« Considérant que la réforme de cette législation est actuellement à l'étude, particulièrement en ce qui concerne le régime des boissons et le monopole de l'alcool ;

« Considérant que les taxes sur la propriété ne peuvent être sérieusement établies sur des bases équitables et sûres avant que la révision du cadastre ne soit terminée ;

« Considérant qu'il résulterait, pour la population parisienne, de l'application des taxes proposées, un sur-

(1) Au rapport de M. Adrien Veber a été annexée une proposition de M. Ballière, conseiller municipal de Paris, tendant à remplacer tous les droits d'octroi par des taxes multiples (exactement 14).

(2) Due à l'initiative de M. Henri Galli.

croît de charges nouvelles qui peut être évalué à environ 6 millions, part des taxes de consommation que paient actuellement les étrangers à Paris ;

« Invite l'administration à obtenir du gouvernement qu'il soit sursis à l'application de la loi de 1897 ;

« Et ne passe à la discussion des articles du projet sur les taxes de remplacement, que ces réserves faites, et avec la résolution de remettre en question, aussitôt après la suppression des octrois par la loi et la révision du cadastre, des taxes hâtives qui auront du moins pour effet d'éviter à Paris des taxes encore plus arbitraires et plus lourdes, imposées d'office par un gouvernement hostile aux droits et aux intérêts de Paris. »

Après le vote de cette motion, le conseil passa à la discussion des articles du projet de la commission et y apporta les modifications suivantes :

La taxe sur le revenu net de la propriété bâtie fut portée de 2 0/0 à 2 fr. 50 0/0.

La taxe locative fut réduite à 1 0/0 pour tous les loyers d'habitation au-dessus de 500 francs. Les loyers au-dessous de ce chiffre en furent exemptés. Il en fut de même pour tous les locaux à l'usage de l'industrie. Le rendement de cette taxe fut ainsi réduit à 3.233.000 francs.

La taxe sur les opérations de Bourse fut élevée de 0 fr. 03 0/00 à 0 fr. 06 0/00 et son rendement doublé par conséquent.

Le conseil vota en outre la création de deux nouvelles taxes :

1° Une taxe d'incendie incombant aux compagnies d'assurances, et fixée à 0 fr. 03 0/00 du capital assuré, soit 3.000.000 fr.

2° Un impôt sur les locaux d'habitation vacants dans les maisons imposées à la contribution foncière, sous prétexte qu'il fallait voter une taxe qui ne serait certainement pas reportée sur le locataire. Cet impôt devait être de 5 francs par trimestre pour chaque local vacant.

Cette taxe qui frappait les propriétaires pour un revenu qui leur échappait et qui atteignait d'un même taux tous les locaux quelle que fût leur importance, constituait une injustice évidente (1).

*
* *

Le projet voté par le conseil municipal fut adressé au gouvernement, pour que celui-ci voulût bien le soumettre à l'approbation du Parlement. Le ministre des finances après en avoir pris connaissance, le renvoya à ses auteurs, en les priant d'y apporter quelques modifications.

D'abord, il ne voulut pas entendre parler de l'impôt sur les opérations de Bourse qu'il jugea imprudent (2), et de la taxe sur les locaux vacants qu'il trouva vraiment trop habile.

Il fit remarquer ensuite au sujet de la répartition du contingent personnel-mobilier proposé par le conseil, que ce système surchargerait trop les gros loyers et dégrèverait trop les petits, dont les titulaires étaient déjà appelés à bénéficier de l'exonération des boissons hygiéniques.

(1) Cette taxe fut votée par 50 voix contre 15.

(2) M. Caillaux, ministre des finances, fit observer que l'impôt mis par l'Etat sur les opérations de Bourse, avait atteint l'activité du marché des rentes françaises, et qu'on avait dû, en ce qui concernait ces rentes, le réduire des trois quarts.

Le conseil fut obligé de se rendre aux observations du ministre, non sans avoir protesté contre le rejet de la taxe sur les opérations de Bourse (1), et il vota les taxes suivantes à l'effet de combler le déficit de 40 millions, créé dans le projet par les remaniements demandés par le ministre :

1° Un impôt sur la valeur vénale de la propriété non bâtie au taux de 0 fr. 50 0/0 devant produire.
 4.500.000 fr.

Etaient exempts de cette taxe les immeubles appartenant à l'Etat, à la Ville ou à l'Assistance publique.

2° Une taxe sur les successions devant produire.
 3.600.000 fr.

Cette taxe était fixée à 3 décimes par franc, en sus du principal des droits simples et demi-droits ; elle devait atteindre, pour les immeubles sis à Paris, toutes les successions quel que fût le lieu de leur ouverture. Aucune réduction n'était accordée pour le passif hypothécaire et les privilèges.

3° Une taxe sur les voitures, chevaux, mules, mulets et voitures automobiles, devant produire . 800.000 fr.

Cette taxe devait être établie dans les conditions et dans les limites prévues par la loi du 29 décembre 1897, c'est-à-dire égale au principal de celle de l'Etat et imposable à Paris pour les gens qui conduisent leurs véhicules et leurs animaux dans plusieurs résidences.

Le conseil municipal se réservait la faculté de ne pas frapper les véhicules assujettis à la demi-taxe d'Etat, c'est-à-dire, ceux qui servent à l'agriculture ou à une profession patentée.

(1) Par le vote d'une motion présentée par M. Poirier de Narçay.

En plus de la création de ces trois nouvelles taxes, le conseil porta la taxe d'ordures ménagères de 0. fr. 80 0/0 à 1 fr. 0666 0/0 du revenu net.

*
* *

Une fois que le conseil eut ainsi modifié son projet, le gouvernement le proposa à la sanction du Parlement. Celui-ci le vota intégralement et après des débats assez courts. Il ne se reconnut à ce sujet, suivant la théorie exposée par M. Caillaux, ministre des finances, que le droit d'approuver ou de rejeter en bloc les taxes proposées, l'impôt devant être voté directement par les représentants de ceux qui le paient.

Néanmoins le projet municipal ne fut pas voté sans avoir soulevé de vives critiques au sein de la Chambre.

On lui reprocha notamment de ne pas comporter le concours financier de l'Etat, et de grever outre mesure la propriété foncière déjà surchargée d'impôts.

Cette propriété, dit-on, supporte à Paris, en charges fiscales, 24 0/0 de son revenu (152 millions pour un revenu imposable de 633 millions). Avec les nouvelles taxes sur la propriété, les loyers, l'enlèvement des ordures, elle paiera près de 29 0/0 (1). Bien plus, si l'on déduit le passif hypothécaire, le revenu immobilier pris en masse paiera de 41 à 44 0/0.

On fit ressortir, en outre, la disproportion injuste existant entre les impôts qui frappent la fortune immobilière et ceux qui frappent la fortune mobilière.

(1) M. Stanislas Ferrand, dans le discours qu'il prononçait à cette occasion à la Chambre, dans la séance du 28 décembre 1900, portait la charge de la propriété à 29 fr. 50 0/0 en y comprenant les taxes d'incendie et de mutations immobilières que le Sénat a repoussées.

On plaida la cause des petits propriétaires, ainsi que celle des entrepreneurs et ouvriers du bâtiment, qu'une crise immobilière possible, provoquée par les taxes municipales combinant leur effet avec celui de la nouvelle loi sur les successions, allait laisser sans travail.

Au sujet des petits propriétaires, des documents très intéressants furent apportés dans la discussion, et une comparaison fort suggestive établie entre eux et les capitalistes jouissant de revenus mobiliers, par M. Lerolle, député de Paris (1).

En 1890, d'après le recensement de la propriété immobilière effectuée par la préfecture de la Seine, le revenu moyen des immeubles était environ de 10.000 fr. Sur 83.820 maisons existant à cette époque à Paris, 48.128 ne produisaient pas 6.000 francs de revenu, et sur 48.128 c'est à peine si le revenu de 3.000 d'entre elles approchait de 6.000 francs. Celui des autres ne s'élevait qu'à 3.000 francs, 2.000 francs et même moins.

Avec les taxes de remplacement votées par le conseil municipal de Paris, un propriétaire ayant un revenu immobilier brut de 6.000 francs, soit un revenu net de 4.500 à 5.000 francs, paiera 112 fr. 50 pour le dégrèvement opéré.

Or, si l'on veut trouver parmi les habitants de Paris, un contribuable ne possédant pas de maison dans cette ville, qui soit aussi frappé que lui, il faut aller jusqu'au titulaire du loyer de 3.125 francs qui paiera, toutes taxes comprises, locatives ou mobilières, 119 francs environ.

(1) Chambre, séance du 28 décembre 1900.

On voit par cet exemple, à quelles injustices on aboutit, en écrasant d'impôts les revenus immobiliers.

On reprocha encore à la taxe foncière de frapper les maisons dès l'achèvement de leur construction, sans admettre les dégrèvements accordés par les lois du 8 août 1890 et 30 novembre 1894, et de ne permettre aucune réduction pour cause de vacance de maison et de chômage d'usine, contrairement aux principes de notre droit fiscal.

On trouva exagérée la taxe de 0 fr. 50 0/0 établie sur la valeur vénale de la propriété non bâtie, qui correspond à un impôt de 12 fr. 50 0/0 venant frapper un revenu qu'on évalue mais qui n'existe pas.

Enfin, on critiqua le système de répartition de la contribution personnelle-mobilière comme admettant le principe de la progressivité, en violation des prescriptions de la loi du 29 décembre 1897.

Ce système déduisant 300 francs sur tous les loyers matriciels, dit-on, soit 375 francs sur les loyers réels, il en résulte que sur un loyer de 600 francs, on exempte 300 francs, soit la moitié de la valeur de ce loyer, sur un loyer de 900 francs, le tiers, sur un loyer de 3.000 fr., le dixième, sur un loyer de 30.000 francs, le centième. Il existe ainsi une improporcionnalité entre les contribuables, puisqu'on ne supprime pas sur chaque loyer un tant pour cent, mais une constante fixe.

A cela, le ministre des finances répondit que le système proposé ne violait pas la loi de 1897, parce qu'il était dégressif comme celui qu'il remplaçait, et non progressif.

*
* *

Le Sénat n'admit pas le projet de la Ville de Paris dans son intégralité, comme l'avait fait la Chambre. Sur la proposition de sa commission des octrois, il repoussa les taxes successorales et d'incendie. Ce fut d'ailleurs les seules modifications qu'il y apporta.

Voici donc les principales taxes que la Ville de Paris a été autorisée à percevoir en remplacement des droits sur les boissons hygiéniques qu'elle a supprimés :

1° Une taxe foncière de 2 fr. 50 0/0 du revenu net, imposée au nom des propriétaires ou des usufruitiers des immeubles situés à Paris ;

2° Une taxe de 0 fr. 50 0/0 sur la valeur vénale des propriétés non bâties à Paris ;

3° Une taxe de 1 0/0 de la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle, imposée au nom des personnes qui les occupent ;

4° Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 1.066 0/0 du revenu net qui sert de base à la taxe foncière, à la charge des locataires des maisons situées à Paris ;

5° Une taxe égale en principal à celle perçue par le Trésor sur les cercles, sociétés, et lieux de réunion où se paient des cotisations ;

6° Une taxe égale en principal à celle perçue par l'État sur les voitures, chevaux, mules, mulets et voitures automobiles, sauf les exceptions déjà signalées.

Elle est imposable à Paris pour les gens ayant plusieurs résidences ;

7° Une taxe additionnelle au droit d'enregistrement de 1 0/0 sur les ventes de meubles et objets mobiliers effectuées aux enchères publiques à Paris ;

8° Une taxe additionnelle au droit d'enregistrement de 1 fr. 25 0/0 sur les cessions d'offices ministériels ayant leur siège à Paris ;

Sur les ventes de fonds de commerce également exploités à Paris ;

Et de 0 fr. 32 0/0 sur celles des marchandises neuves dépendant de ces fonds, lorsque le droit d'enregistrement proprement dit ne sera dû qu'au taux de 0 fr. 50 0/0.

Pour la répartition de son contingent personnel, la Ville de Paris est autorisée à considérer comme non imposables les habitants dont le logement réel d'habitation est inférieur à 500 francs, sauf ceux :

1° Qui ont un simple pied-à-terre à Paris ;

2° Qui sont imposés au rôle foncier de cette ville, qu'ils soient logés ou non dans leurs propres maisons ;

3° Qui sont assujettis à un droit fixe de patente égal ou supérieur à celui de la 6^e classe du tableau A.

La Ville de Paris est en outre autorisée à déterminer les loyers matriciels devant servir de base à la contribution mobilière, en déduisant du loyer réel d'habitation de chaque imposable une somme uniforme qui ne pourra excéder 375 francs.

La taxe sur la propriété bâtie, nous l'avons vu, est due dès l'achèvement de la construction et n'admet aucun dégrèvement pour cause de vacance de maison ou de chômage d'usine (art. 2).

La taxe sur la propriété non bâtie est due sur la valeur vénale telle qu'elle est établie par le nouveau cadastre en voie d'achèvement.

Elle frappe tous les terrains non bâtis assujettis à la contribution foncière des propriétés non bâties sauf

ceux appartenant au département, à la Ville ou à l'Assistance publique.

Les propriétaires n'ont que six mois pour réclamer contre l'évaluation, à dater de la publication du premier rôle.

L'évaluation sera refaite tous les dix ans (art. 3).

La taxe locative ne sera pas imposée aux personnes reconnues non imposables à la contribution mobilière (art. 4).

La taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière, sauf les usines et les maisons ou parties de maison louées pour un service public.

Elle est établie sur le revenu net, déduction faite du revenu net des loyers d'une valeur locative réelle inférieure à 500 francs et qui ne sont pas passibles de la contribution mobilière.

Elle est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux et leurs principaux locataires, sauf leur recours contre les locataires particuliers.

Exemption peut être accordée en cas de vacance pendant un trimestre au moins des locaux dont le propriétaire ne se réserve pas habituellement la jouissance.

Les fonctionnaires et employés civils ou militaires logés gratuitement par l'État, le département, la commune ou l'Assistance publique sont imposables nominativement à la taxe, sur les $\frac{3}{4}$ de la valeur locative réelle des locaux qu'ils occupent (art. 5).

L'établissement des taxes foncières, de celle sur la valeur vénale, de la taxe locative et de celle d'enlèvement

des ordures, est confié à l'administration des contributions directes (art. 7).

Les taxes additionnelles aux droits d'enregistrement sont perçues par l'administration de l'enregistrement (art. 10).

CHAPITRE III

LYON.

La Ville de Lyon n'est pas seulement la première parmi les grandes villes de France qui soit parvenue à résoudre le problème de la suppression de l'octroi. Depuis trente ans, soit par son essai malheureux de 1870, soit par les nombreuses tentatives qu'elle a faites depuis dans ce sens, elle a toujours été à la tête du mouvement qui tendait à la réalisation de cette importante réforme ; et c'est peut-être bien par la situation spéciale qu'elle s'était créée à ce point de vue, par suite des encouragements réitérés du gouvernement qui l'invitait à servir d'exemple aux autres villes de France, qu'elle s'est acquis, au début de ce siècle, une renommée assez flatteuse peut-être, mais qu'elle a achetée au prix de sacrifices trop grands pour qu'elle puisse en apprécier tout l'honneur.

L'histoire des travaux auxquels se sont livrés depuis trente ans les représentants de Lyon, pour effectuer la suppression de l'octroi, offre donc un intérêt exceptionnel. Nous allons en retracer les différentes phases, et examiner les projets qui ont été successivement élaborés par la municipalité lyonnaise, jusqu'au jour où le gouvernement et le Parlement lui ont permis d'atteindre le but qu'elle poursuivait depuis si longtemps.

I. — La question de la suppression de l'octroi au conseil municipal de Lyon de 1870 à 1900.

En 1870, au lendemain de la chute de l'Empire, une des premières pensées du comité de Salut public installé à l'Hôtel-de-Ville de Lyon avait été de supprimer l'octroi. Sans plus tarder, et sans s'arrêter aux difficultés des taxes de remplacement, il avait élaboré un petit projet bien simple qui tenait dans un article et dans une ligne. Voici la teneur de ce projet.

Le comité de Salut Public arrête :

ARTICLE UNIQUE. — L'octroi est supprimé pour la Ville de Lyon.

Signé :

Pour le comité de Salut Public,

Les présidents : CHÉPIÉ, CHAVEROT, PERRET.

Lyon, le 9 septembre 1870.

Les auteurs de ce projet étaient évidemment des réformateurs audacieux, à la décision prompte ; il leur manquait malheureusement la prudence, une qualité essentielle aux administrateurs et aux financiers.

Le conseil municipal élu le 15 septembre suivant fut bien obligé de chercher des ressources, pour remplacer dans le budget de la Ville celles qui avaient été si imprudemment supprimées. Il imagina de lever des centimes additionnels ; mais l'Assemblée nationale l'obligea à rembourser les quatre millions qu'il avait perçus, comme l'ayant été illégalement.

L'année suivante, le 30 juin 1871, l'octroi fut rétabli sur l'invitation du gouvernement qui avait repoussé les

taxes de remplacement qui lui avaient été proposées. Le conseil municipal obligé de se conformer à la volonté du pouvoir central, tint à spécifier dans sa délibération, qu'il considérait l'octroi comme un impôt mauvais et qu'il ne le rétablissait que provisoirement et poussé par la nécessité (1).

Après la tentative malheureuse de 1870, les résolutions prises par le conseil municipal de Lyon, jusqu'en 1888, ne se traduisirent guère que sous la forme de vœux.

En 1881, il adressa au gouvernement un vœu tendant à « ce que les taxes d'octroi soient supprimées et remplacées par une mesure fiscale moins vexatoire ». De son côté, le conseil d'arrondissement de Lyon avait formulé un vœu analogue, et demandé que l'octroi fût remplacé par « un impôt sur la fortune acquise, par exemple sur les terrains bâtis et à bâtir ».

Le 3 juin 1881, M. Magnin, ministre des finances, répondant à ce double vœu, fit les remarques suivantes:

1° Il fit observer que les communes peuvent supprimer, quand elles le veulent, leurs taxes d'octroi, en vertu du paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867, que les décisions de cette nature sont exécutoires dans le délai de 30 jours, si le préfet ne les a pas annulées sur la réclamation de toute partie intéressée, et que l'approbation préfectorale ne leur est nécessaire qu'en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal ;

2° Il critiqua les expressions « terrains bâtis » et « terrains à bâtir » comme trop vagues et les vœux dans leur

(1) Voir les délibérations du conseil municipal de Lyon, année 1871, p. 247.

ensemble comme n'indiquant pas avec assez de précision les moyens de remplacer l'octroi ;

3° Il trouva de graves inconvénients à substituer une taxe directe à une taxe indirecte comme l'octroi ;

4° Enfin il fit remarquer que lorsque l'octroi n'existerait plus, les étrangers ne contribueraient plus aux charges des villes dans lesquelles ils séjournent, et qu'une taxe sur les propriétés aurait pour effet de faire augmenter le prix des loyers, de priver par conséquent les locataires du bénéfice de la réforme.

La réponse de M. Magnin ne découragea pas la municipalité lyonnaise. Cinq mois après l'avoir reçue, le 13 novembre 1883, elle émettait un nouveau vœu pour qu'« une loi autorisât les communes à supprimer et à remplacer les octrois en tout ou en partie par des taxes établies avec l'autorisation législative ». Le 6 février suivant, une commission était nommée pour étudier les moyens de mettre ce vœu à exécution.

Cette commission n'ayant pas mis beaucoup de zèle à accomplir son travail, une série de questions et de propositions, qu'il serait fastidieux d'énumérer, furent faites au sein du conseil (1).

Le 18 novembre 1886, un nouveau vœu ayant été formulé pour que « le projet relatif à la suppression de l'octroi soit étudié le plus tôt possible et, s'il y a lieu, appliqué dans le plus bref délai », une nouvelle commission fut nommée. Quelques mois après, le 22 avril 1887, M. Gailleton, maire de Lyon, déposait son rapport.

Ce rapport très étudié est un document fort intéressant, notamment au point de vue de la législation fis-

(1) Voir notamment les comptes-rendus des séances du conseil des 14 octobre 1884 et 24 mars 1886.

cale des principales villes de l'étranger dont il décrit le mécanisme, d'après les renseignements qu'avaient fournis à M. Gailleton, les magistrats municipaux de ces villes.

Voici quelles étaient les conclusions de ce rapport :

CONCLUSIONS. — L'impôt de l'octroi, injuste dans son principe, inique dans son application, préjudiciable aux intérêts de la commune, doit être aboli.

*
* *

Des moyens proposés pour remplacer l'octroi, le plus sûr et le plus pratique est la création d'une taxe municipale sur la propriété bâtie et non bâtie.

*
* *

La taxe municipale sur la propriété doit être portée au tant pour mille (0 fr. 55 pour mille au moment actuel) suffisant pour donner une recette équivalente à l'octroi.

*
* *

Pour arriver à une répartition exacte de cette taxe, il est nécessaire de procéder dans le plus bref délai, à l'établissement d'un rôle complet indiquant la valeur vénale de toutes les propriétés situées sur le territoire de la commune.

*
* *

L'application du nouvel impôt se fera graduellement dans une période de 4 années au maximum :

La 1^{re} année la taxe serait de 15 cent. pour mille.

» 2 ^e	—	—	25	—
» 3 ^e	—	—	40	—
» 4 ^e	—	—	55	—

*
* *

Il sera fait chaque année, un dégrèvement proportionnel des taxes d'octroi portant sur la taxe du vin et des autres objets de consommation.

Le conseil municipal établira chaque année la nomenclature des objets qui devront être dégrévés.

*
* *

Il sera demandé aux pouvoirs publics le dépôt d'une loi autorisant la commune de Lyon à remplacer :

1° Les taxes d'octroi sur les liquides, les comestibles et les combustibles :

a) Par un impôt sur la propriété bâtie et non bâtie, sur les bases indiquées dans ce rapport ;

b) Par une taxe municipale sur les débits de boissons, cafés, restaurants, hôtels, etc...

2° Les taxes d'octroi sur les matériaux et les fourrages, par des taxes sur les constructions et les chevaux.

*
* *

Le montant de la première taxe sera établi chaque année, sans pouvoir dépasser cependant le maximum qui aura été fixé par la loi.

*
* *

Des centimes additionnels au maximum des taxes municipales ne pourront être établis qu'en vertu d'une loi.

*
* *

Au début de l'année 1888, le conseil municipal adopta les conclusions du rapport de M. Gailleton et prit une délibération, dans la séance du 20 mars de cette année, à l'effet de demander au gouvernement l'autorisation d'établir diverses taxes en remplacement des droits d'octroi. Voici les termes de cette délibération :

Le Conseil,

Après avoir ratifié les considérants de M. le maire, décide :

1° L'octroi de Lyon est aboli.

2° Les recettes de l'octroi sont remplacées par des taxes directes perçues au profit de la commune :

- a) Sur la propriété bâtie et non bâtie ;
- b) Sur les cafés, brasseries, comptoirs, restaurants ;
- c) Sur les constructions, en remplacement des taxes d'octroi sur les fers, bois et autres matériaux de constructions ;
- d) Sur les chevaux, en remplacement des droits sur les fourrages.

3° L'application de ces taxes se fera graduellement en quatre années.

4° Le total maximum de ces taxes ne pourra dépasser le produit actuel de l'octroi.

5° Il sera demandé aux pouvoirs publics le vote d'une loi autorisant cette transformation.

6° L'administration est invitée à faire toutes les démarches utiles pour obtenir l'approbation de la présente délibération.

Un mois après cette délibération, le 14 avril 1888, le ministre de l'intérieur faisait adresser par l'intermé-

diaire du préfet du Rhône, la réponse suivante au conseil municipal de Lyon :

« Monsieur le Préfet,

« Vous m'aviez transmis, avec un rapport du maire de Lyon sur la suppression des octrois une délibération, en date du 20 mars dernier, par laquelle le conseil municipal de cette ville demande l'autorisation d'établir diverses taxes directes pour remplacer le produit de l'octroi.

« Les nouvelles taxes proposées n'étant pas conformes au système général d'impôts consacrés par la législation actuelle, la délibération sus-mentionnée n'est pas susceptible d'être approuvée quant à présent.

« Mais je conserve cette pièce avec le rapport du maire qui l'a précédée à titre de documents pouvant être utilement consultés pour l'étude de la question relative à la suppression et au remplacement des octrois.

« Je vous prie de porter les observations qui précèdent à la connaissance de la municipalité.

Le président du conseil, ministre de l'intérieur,

FLOQUET.

C'était donc par une fin de non-recevoir que le gouvernement répondait aux propositions de la municipalité lyonnaise, sans avoir pris la peine de discuter ses taxes de remplacement.

C'est pourquoi plusieurs années se passèrent avant que le conseil municipal de Lyon soumit un nouveau projet à l'approbation du pouvoir central.

De 1888 à 1896, il ne fut fait au sein de cette assemblée que quelques propositions qui n'obtinrent d'ailleurs pas de succès.

Nous citerons celle de MM. Masson, Sauret et plusieurs de leurs collègues qui fut discutée au mois d'août de l'année 1892 (1) ; celle de M. Coste-Labaume déposée au mois de septembre suivant, qui tendait à l'établissement de droits d'octroi *ad valorem* (2) ; celle enfin de M. Thévenet et plusieurs de ses collègues faite au mois de décembre de la même année.

Le 15 mars 1894, M. Gailleton fut appelé ainsi que M. Berthélemy, son adjoint, à déposer devant la commission sénatoriale des octrois qui se livrait à sa grande enquête sur la question de l'octroi.

M. Gailleton interrogé sur le système qu'il croirait le meilleur à appliquer à la Ville de Lyon, répondit que celui qu'avait proposé la municipalité de cette Ville, en 1888, ne lui semblait plus possible depuis la loi de 1890. Cette loi, dit-il, avec la distinction qu'elle a établie entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie, a fait descendre l'estimation de nos propriétés foncières de 1.800 millions, chiffre sur lequel nous tablions, à 1.200 millions, chiffre actuel des contributions directes. La situation ayant changé, nous devons donc apporter des modifications à notre système. « A notre avis, la suppression des octrois n'est pas une mesure d'ordre communal, elle constitue une mesure d'ordre général dans laquelle l'Etat doit intervenir d'une façon active... C'est pourquoi nous demandons que l'Etat vienne en aide aux communes en leur abandonnant une partie de l'impôt général perçu sur les propriétés bâties. Je sais bien qu'on nous répondra que cet abandon creusera un

(1) Voir les délibérations du conseil municipal de Lyon, année 1892, p. 677.

(2) Voir ces mêmes délibérations, année 1892, p. 849.

trou de 134 millions dans le budget de la France. Il faut bien cependant que le législateur se rende compte que l'impôt, sous sa forme actuelle est une iniquité, que les uns paient trop et d'autres pas assez, et que sous peine d'aboutir à une catastrophe, une réforme s'impose. A Lyon, l'impôt sur les propriétés bâties qui est de 10 0/0 actuellement, nous donnerait 5 millions environ ; en le portant à 11 0/0 nous obtiendrions 6.075.289 francs, c'est-à-dire plus de la moitié du produit de l'octroi.

« Le reste, nous l'obtiendrions par une taxe prélevée sur les débitants de boissons qui sont à Lyon au nombre de 5.000. L'établissement de cette taxe en ferait disparaître 5 à 600, ce que nous considérerions comme un bienfait. Nous les frapperions d'un droit de 50 francs par mois en moyenne, soit de 600 francs par an. Mais notre impôt ne s'appliquerait qu'aux commerçants donnant à consommer sur place.

« Quant aux taxes sur les matériaux à bâtir, les combustibles et les fourrages, nous les conserverions en nous bornant à en modifier le mode de perception.

.

« Dans le cas où le système que je viens d'exposer ne serait pas accepté, nous avons à proposer un système subsidiaire qui, quoique bien inférieur au premier, serait d'une application plus simple.

« Il consiste à établir :

1° Une taxe sur les débitants de boissons comme dans l'autre système ;

2° Une taxe sur les transmissions successorales des immeubles urbains, fixée ainsi qu'il suit :

3 fr. 75 0/0 en ligne directe ;

5 0/0 en ligne collatérale ;

9 0/0 entre étrangers.

« Le produit de cette taxe serait de 1.500.000 francs au minimum ;

3° Une surtaxe de 4 0/0 sur la propriété bâtie qui donnerait 2.200.000 francs ;

4° 25 centimes additionnels aux quatre contributions qui nous donneraient largement le reste de ce qui nous est nécessaire.

« Nous ne faisons pas état de certaines autres taxes qu'on pourrait établir et qui seraient susceptibles de nous fournir encore de 1 à 2 millions. Ce sont des taxes sur les cercles, sur le pavage, le balayage, les places au marché (1). »

Le président de la commission sénatoriale, après avoir remercié de leurs dépositions le maire de Lyon et son adjoint, ajouta « que jusqu'à présent, la municipalité lyonnaise était la seule qui ait présenté un système, en remplacement des taxes d'octroi, aussi complet et aussi bien étudié ».

Nous nous contenterons de relever l'opinion formellement exprimée par M. Gailleton que « la suppression des octrois est une mesure d'ordre général, dans laquelle l'État doit intervenir d'une façon active ». C'est une vérité que la municipalité lyonnaise n'aurait jamais dû oublier.

*
* *

En 1895, la question de l'octroi fut remise à l'ordre du jour du conseil municipal de Lyon par le gouvernement lui-même.

Le 17 février, M. Ribot, ministre des finances, pro-

(1) *Journ. offic., Sénat, Documents*, 1894, pp. 248 et 249.

cédant par la voie hiérarchique, écrivait à ce sujet à M. Leygues, ministre de l'intérieur, pour lui demander au cas où il partagerait sa manière de voir, de porter les intentions du gouvernement à la connaissance du maire de Lyon.

Après avoir rappelé la proposition de loi votée par la Chambre, le 4 mai 1893, les travaux de la commission sénatoriale en 1894 et notamment la déposition qu'y avait faite M. Gailleton, il ajoutait :

« J'estime qu'un pas décisif serait fait, si la grande cité lyonnaise était mise à même de réaliser le programme qu'elle a depuis longtemps arrêté pour l'abolition de ses octrois.

« La situation générale des finances de l'Etat ne permet pas, à la vérité, de lui abandonner comme elle l'a demandé à la commission du Sénat, l'impôt direct sur les propriétés bâties. Mais je serais disposé, en ce qui me concerne, à présenter aux Chambres un projet spécial l'autorisant à demander à quelques-unes des taxes inscrites dans le rapport présenté par ses délégués à la commission sénatoriale ou à des taxes de même nature, la compensation des ressources que lui donne actuellement l'octroi. »

Le 19 février, M. Leygues écrivait au maire de Lyon qu'il était disposé comme M. Ribot à examiner avec le plus sincère intérêt les propositions qui pourraient être faites par le conseil municipal, au sujet de la suppression de l'octroi,

Il invitait le maire à faire connaître au conseil les intentions bienveillantes du gouvernement et sous la réserve de l'observation du ministre des finances relative à l'impôt sur la propriété bâtie, à provoquer de sa part

une nouvelle étude de la question, puis à lui transmettre la délibération prise à cet égard.

Cette fois, c'était le gouvernement qui soulevait la question de l'octroi, c'était lui qui engageait la Ville de Lyon dans cette voie semée de difficultés qui devait aboutir à la suppression de ses taxes indirectes, en la privant par avance du concours de l'Etat et en l'encourageant à lever « quelques-unes des taxes inscrites dans le rapport présenté par ses délégués à la commission sénatoriale » telles que la taxe successorale, la taxe de 4 0/0 sur la propriété bâtie et l'addition de 25 centimes au principal des contributions directes ! Le gouvernement et le Parlement tenaient à faire une petite expérience et ils voulaient bien choisir la ville de Lyon pour y procéder. C'était chercher la solution du problème au rebours de ce que le bon sens indiquait, et c'était exposer les intérêts d'une grande cité à un des plus graves périls qu'on ait pu leur faire courir.

La municipalité lyonnaise eût donc sagement agi en déclinant l'invitation que lui adressait le gouvernement, et en s'en tenant aux déclarations qu'avaient faites M. Gailleton et M. Berthélemy devant la commission sénatoriale au sujet du caractère national que devait présenter la réforme de l'octroi. Elle voulut faire preuve de bonne volonté et se montrer résolument progressiste ; elle se mit donc immédiatement au travail.

Six mois après la réception des propositions ministérielles, M. Gailleton avait terminé son rapport et élaboré quatre projets de suppression de l'octroi. Il avait tenu à protester dans les conclusions qu'il formulait à cette occasion, contre les théories du gouvernement, et affirmé une fois de plus que ce n'était pas aux villes à

effectuer la réforme avec leurs seules ressources. Il eût été plus simple et plus logique de s'en tenir là.

Voici un résumé des idées et des propositions émises par M. Gailleton dans son rapport du 1^{er} septembre 1895.

CONCLUSIONS. — 1° Les taxes d'octroi ne gênant pas seulement les communes où elles sont perçues, mais le commerce et l'industrie en général, la suppression de l'octroi est une mesure d'ordre national ;

2° La suppression et le remplacement de l'octroi devraient être effectués par mesure législative, et c'est au moyen des ressources de l'impôt général que l'État devrait rembourser aux communes le montant du produit des taxes d'octroi ;

3° Les communes n'ont en vertu de la législation actuelle que des ressources précaires et insuffisantes pour remplacer les taxes d'octroi ;

4° Les ressources indiquées dans les projets de loi votés par la Chambre des députés constituent un mode de remplacement qui n'est qu'une solution imparfaite et boiteuse ;

5° Les taxes que nous proposons, à défaut de celles qu'il nous paraîtrait juste d'établir, se rapportent à trois catégories principales.

1^{re} CATÉGORIE. — *Taxes sur la propriété immobilière.*

1° Taxe sur la propriété bâtie.

Elle est établie sur la valeur locative brute ; elle est à la charge du propriétaire et le taux varie de 4 à 6 0/0 suivant que la propriété supporte ou non d'autres taxes énumérées plus loin.

2° Taxe sur la propriété non bâtie.

L'impôt est établi en raison de la superficie et de l'emplacement, 1 franc à 5 francs l'are suivant les zones et les quartiers. Le montant du produit est évalué pour mémoire.

3° Taxe sur les loyers.

Elle est de 4 0/0 pour tous les loyers sans exception ; elle porterait même sur les loyers industriels et commerciaux ; elle serait perçue sur le propriétaire qui se récupérerait sur le locataire.

En compensation partielle de la taxe, remise serait faite aux commerçants de 30 centimes additionnels sur les patentes.

4° Taxe sur les successions immobilières.

Cette taxe à tarif variable suivant le degré de parenté, produirait environ 1 million par an. Elle pourrait être remplacée par une élévation de 1 0/0 sur la taxe de la propriété.

5° Taxe sur les constructions neuves.

Cette taxe d'un rapport variable, suivant les tarifs adoptés (400.000 à 800.000 fr.), pourrait être comme la précédente avantageusement remplacée par une taxe additionnelle de 1 0/0 sur la propriété bâtie.

2° CATÉGORIE. — *Taxes sur les débits de boissons, restaurants, etc.*

1° Etablissements dans lesquels on ne débite que des boissons à emporter :

Simple droit de statistique de 25 francs par an.

2° Etablissements dans lesquels on consomme sur place.

A. Restaurants, hôtels, pensions dans lesquels il n'est

pas annexé de débits de boissons et débits où l'on ne consomme que des boissons hygiéniques.

a) Licence municipale de 50, 100 ou 200 francs suivant l'importance du loyer ;

b) Droit proportionnel à la valeur locative de 10, 12 ou 15 0/0 suivant la répartition de ces établissements en trois classes ;

B. Débits de boissons de toute nature.

a) Licence municipale de 300 francs ;

b) Droit proportionnel au loyer de 10, 20 ou 30 0/0 suivant leur répartition en trois classes ;

c) Surtaxe de licence proportionnelle au loyer, dont le taux différerait suivant la division des débits de boissons en deux classes et serait pour la deuxième, double de la première, sans pouvoir dépasser 20 0/0 du loyer :

La surtaxe ne serait appliquée que dans le cas d'insuffisance des deux premières taxes, et le taux serait fixé chaque année suivant le contingent à fournir.

3^e CATÉGORIE. — *Taxes secondaires.*

1^o Taxe sur les chevaux.

Taxe de 80 francs pour chaque cheval installé dans la commune de Lyon.

2^o Taxe sur les offices ministériels.

Double droit :

A. Droit fixe annuel de :

a) 500 francs sur les offices de greffiers de la Cour et des tribunaux de première instance et de commerce, de notaires, d'avoués, d'agents de change et de commissaires-priseurs ;

b) 200 francs sur les charges d'huissiers et de greffiers de justice de paix.

B. Droit de mutation pour tous les changements de titulaires de :

a) 3 0/0 de la valeur de la charge pour la 1^{re} classe ;

b) 1 fr. 50 0/0 de la valeur de la charge pour la 2^e classe.

3° Taxe de 0 fr. 15 sur chaque place dans les cafés-concerts.

4° Taxe sur la viande de 0 fr. 50, 0 fr. 75 ou 1 franc par 100 kilog. suivant trois catégories.

5° Augmentation de 0 fr. 10 par mètre carré du droit de place sur les marchés découverts.

*
* *

M. le maire de Lyon remarquait que ces trois catégories pourraient être réduites à deux :

1° Taxe de 10 0/0 sur la propriété,	
soit	7.400.000 fr.
2° Un rendement de 4 millions sur	
l'alcool et les débitants	4.000.000 fr.
Total.	<u>11.400.000 fr.</u>

Mais il ajoutait qu'à son avis, il valait mieux diviser les taxes.

Au moyen des taxes que nous venons d'énumérer, M. le maire de Lyon avait élaboré les quatre projets suivants pour remplacer les tarifs d'octroi.

PREMIER PROJET.

I. Taxe sur la propriété bâtie.

Cette charge serait de 8 0/0 sur le revenu brut de la valeur locative, dont 4 0/0 à la charge du propriétaire et 4 0/0 à la charge du locataire. . . . 5.920.000 fr.

II. Taxe sur la propriété non bâtie.	pour mémoire.
III. Taxe successorale sur les propriétés immobilières	1.000.000 fr.
IV. Taxe sur l'alcool. — Cette taxe serait remboursée par l'Etat qui prendrait à sa charge la perception des droits municipaux sur l'alcool . . .	940.000 fr.
V. Taxe sur les débits de boissons et établissements de consommation . .	2.400.000 fr.
VI. Autres taxes :	
Augmentation de la taxe sur les marchés découverts.	200.000 fr.
Maintien du droit d'octroi de la viande avec diminution de 90 0/0 . .	200.000 fr.
Taxe sur les chevaux	250.000 fr.
Taxe sur les matériaux	400.000 fr.
Taxe sur les offices ministériels . .	50.000 fr.
Taxe sur les cafés-concerts. . . .	30.000 fr.
Total des taxes.	11.390.000 fr.

En portant la taxe sur les débits de boissons à 3 millions, on obtiendrait . 11.970.000 fr.

DEUXIÈME PROJET.

On supprimerait la taxe sur les matériaux qui rapporterait un million en moyenne, on la remplacerait par 1 0/0 de plus sur la propriété immobilière, soit 740.000 fr.

Ce 1 0/0 serait à la charge du propriétaire.

On aurait alors. . . . 11.730.000 fr.

TROISIÈME PROJET.

On remplacerait la taxe de 400.000 francs sur les matériaux, par un droit supplémentaire de 1 0/0 sur la propriété bâtie, soit. 740.000 fr.

On remplacerait la taxe successorale de 100.000 fr. par une 2^e augmentation de 1 0/0 de la taxe sur la propriété bâtie, soit 740.000 fr.

Ces 2 0/0 seraient à la charge du propriétaire.

On aurait ainsi 11.470.000 fr.

QUATRIÈME PROJET.

Mêmes redevances pour la propriété et les loyers que dans le projet précédent.

On supprimerait les taxes sur l'alcool et on élèverait le rendement des débits de boissons à 3.000.000 fr.

On aurait ainsi. 11.130.000 fr.

*
* *

Quelque temps après la présentation du rapport de M. Gailleton, M. Augagneur, au nom de la commission spéciale des octrois, déposait le sien sur le bureau du conseil municipal.

Ce rapport offre un intérêt particulier, en raison des idées que son auteur devait faire passer dans un autre rapport, préface d'un projet destiné à plus de célébrité que les projets antérieurs de la municipalité lyonnaise. On retrouve en effet dans le rapport rédigé en 1900 par

M. le maire de Lyon, plus d'une idée à laquelle souscrivait en 1896 M. le rapporteur de la commission des octrois. On peut noter, par contre, entre ces deux documents, certaines contradictions que nous signalerons plus loin.

L'auteur du rapport de 1896 part de ce principe, que les taxes de remplacement doivent tendre à dégrever les moins fortunés et à accroître les charges des gens aisés, parce que ce sont les premiers qui ont toujours souffert des injustices du régime de l'octroi.

Il remarque ensuite très justement, qu'il faut déduire du produit de l'octroi le revenu de certaines taxes que ne paient pas les contribuables les moins fortunés, telles que les taxes sur les fourrages, les comestibles, les boissons de luxe, etc. Ces déductions pouvant être évaluées à 3.603.147 francs sur les 11.200.217 que rapporte l'octroi à la ville, la moyenne de la contribution de chaque habitant à cet impôt est de 17 francs environ et non pas de 24 francs, comme il semble, quand on se contente de diviser la somme totale des produits de l'octroi par le chiffre de la population.

Pour soulager le pauvre, conclut le rapporteur sur cette statistique, les taxes de remplacement, en vertu du principe posé plus haut, ne devront jamais lui redemander les 17 francs qu'il versait à l'octroi.

Il proposait ensuite au conseil d'adopter les taxes de remplacement suivantes :

1° Taxe sur la propriété bâtie 3.000.000 fr.

Cette taxe serait de 4 0/0 du revenu brut.

2° Taxe sur la propriété non bâtie
(pour mémoire). 10.000 fr.

La taxe serait de 0 fr. 20, 0 fr. 10, 0 fr. 05 le mètre

carré par an, d'après une division des rues en 3 classes.

3° Taxe sur les loyers d'habitation. . . 4.500.000 fr.

Au rebours du système adopté par l'administration, cette taxe n'atteint pas les locaux de commerce et d'industrie.

Les loyers sont divisés en 5 classes payant de 3 0/0 à 7 0/0.

Les loyers au-dessus de 200 francs sont exonérés.

L'échelle progressive est adoptée pour mitiger les conséquences de la répercussion de la taxe établie sur la propriété bâtie.

4° Taxe sur les locaux de commerce et d'industrie. 320.400 fr.

Sont exempts de cette taxe les locaux des débiteurs de boissons qui sont soumis à une taxe spéciale.

Le taux adopté est le suivant :

1 0/0 pour les loyers de moins de 3.000 francs.

4 fr. 50 0/0 pour les loyers de plus de 3.000 francs.

5° Taxe sur les successions. 105.000 fr.

Cette taxe est moindre que la taxe de l'administration (fr. 1.200.000) sur la transmission héréditaire des biens immeubles qui frapperait trop la rente immobilière.

Elle n'augmente que de 10 0/0 les droits déjà existants pour Lyon.

6° Taxe sur les cafés, brasseries, débits de boissons, restaurants, hôtels, etc. 3.019.338 fr.

Sur ce point, le rapporteur s'écarte du système proposé par le maire. Celui-ci fixait les débiteurs d'une manière différente selon qu'ils vendaient à consommer sur place ou seulement à emporter. Ce système, dit le rapporteur entraînerait des recherches inquisitoriales à cause de la difficulté qu'il y aurait à trancher nette-

ment les catégories. En outre, l'adoption de la surtaxe de licence serait une porte ouverte sur l'incertain.

Le système adopté par la commission était le suivant :

1° Droit fixe variant de 300 à 600 francs, selon le coût des loyers, ceux-ci étant répartis en 4 catégories,

2° Droit proportionnel de $\frac{1}{6}$ du prix des loyers.

Si le taux de ce droit était reconnu insuffisant, on pourrait l'élever à $\frac{1}{5}$.

7° Taxe de remplacement des droits sur l'alcool.

. Fr. 1.000.000

Le système proposé par l'administration est rejeté, parce que l'Etat ne peut continuer à percevoir des droits sur l'alcool à l'entrée des villes qu'en conservant les barrières. Or, il faut qu'à tout prix les barrières disparaissent, et que l'Etat songe à employer dans toutes les villes un autre moyen pour la perception des droits sur l'alcool.

Il vaut mieux pour les villes abandonner les taxes qu'elles perçoivent sur ce produit, que de les lever en faisant usage des barrières. C'est ce qu'il convient de faire à Lyon. En remplacement des droits sur l'alcool, on n'aura qu'à augmenter la taxe sur les débitants de boissons indiquée au paragraphe précédent, le droit fixe de 30 0/0, le droit proportionnel de 38 0/0, ou simplement établir un nouveau droit proportionnel égal au quart de la valeur locative des débits de boissons.

8° Taxe sur les marchés découverts . Fr. 200.000

Les droits actuels (276.000 fr.) sont ainsi à peu près doublés.

9° Taxe sur les chevaux et les locaux consacrés à des écuries destinées à être louées Fr. 300.000

La taxe est de 80 francs par cheval, comme dans le système de l'administration.

La commune ajoute un droit de 10 francs par stalle d'écurie destinée à être louée.

10° Taxe sur les constructions neuves et taxe d'entretien des immeubles 1.000.000 fr.

Cette taxe est supérieure de 600.000 francs à celle de l'administration à cause de l'addition de la taxe d'entretien.

Elles seront toutes deux perçues au mètre carré selon trois catégories de rues.

Les hangars et abris paieront une taxe de 10 francs ou 5 francs le mètre carré, selon la catégorie à laquelle ils appartiennent.

11° Taxes diverses	100.000 fr.
Cafés-concerts (0 fr. 10 par place).	20.000 fr.
Offices ministériels (chiffre de l'administration).	60.000 fr.
Internats (20 fr. par élève)	50.000 fr.

Les établissements de l'Etat et les orphelinats ne paieront pas cette taxe.

Enfin, comme la réforme doit être complète, la commission n'admet pas le maintien des 200.000 francs de droits d'octroi sur la viande.

Le total des recettes des taxes de remplacement proposées se trouvant inférieur de 600.000 francs aux droits supprimés, la commission compte pour retrouver cette différence sur l'exploitation des monopoles municipaux, tels que ceux de l'eau, du gaz, des transports, qu'on pourra établir plus tard (1).

(1) Il n'était pas nécessaire de songer aux revenus des futurs mo-

*
* *

Le 28 avril 1896, le conseil municipal adopta le projet présenté par la commission. Mais, au début de sa délibération, il n'oublia pas d'émettre le regret que l'Etat n'ait pas voulu participer à la réforme de l'octroi.

En outre, il ajouta au projet qu'il adoptait, les deux articles suivants :

ART. 12. — Ces taxes pourront être révisées et modifiées tous les cinq ans par le conseil municipal.

ART. 13. — La ville sera obligée de supprimer l'octroi après l'approbation du projet de loi l'y autorisant, dès que l'Etat aura lui-même supprimé les droits d'entrée et les barrières.

Il ressort donc des délibérations du conseil municipal de 1896, que celui-ci se rendait bien compte des difficultés que présentait la réforme, effectuée dans les conditions où l'Etat lui demandait de la faire, et qu'il désirait la voir ajournée jusqu'au jour où pouvant mettre en application un système différent, il eût été certain de la réaliser avec succès.

Le 20 juin 1896, sa délibération était transmise au gouvernement.

nopoles municipaux pour équilibrer la réforme. Il n'importe pas, en effet, et c'est ce qu'a bien compris la municipalité en 1900, de retrouver exactement avec les taxes de remplacement ce que produisent les tarifs d'octroi. En effet, les frais de perception des nouvelles taxes et les retraites à servir aux anciens employés d'octroi, sont certainement inférieurs de plus de 500.000 francs, aux frais de perception de l'octroi, augmentés des annuités à verser à l'administration militaire et à la caisse des retraites des préposés. Voir à ce sujet les calculs effectués par M. Gailleton, dans son rapport de 1898, *Bulletin municipal*, 1898, 1^{re} partie, p. 151.

*
* *

Ce ne fut que près d'un an après la transmission du projet adopté par le conseil municipal, le 22 avril 1897, que le gouvernement fit parvenir sa réponse au maire de Lyon.

M. Barthou, ministre de l'intérieur, demanda la substitution du revenu net imposable qui sert de base à la contribution foncière, au revenu brut. Il critiqua la progressivité de l'imposition sur les loyers et admit seulement la non-taxation des loyers inférieurs à 200 fr. Il trouva la taxe sur les débitants de boissons trop élevée parce qu'elle équivalait au droit d'octroi et à la plus grande partie du droit d'entrée du Trésor (environ 5 fr. 94 sur 7 fr. 94) ; il conseilla de ne demander à cette taxe que l'équivalent du premier de ces droits. Enfin, après quelques autres observations, il fit entrevoir que l'Etat allait supprimer, en ce qui le concernait, ses droits d'entrée sur les boissons hygiéniques ainsi que les barrières.

Une nouvelle fois, l'entente n'avait pas pu s'établir entre le gouvernement et la municipalité lyonnaise.

*
* *

A quelque temps de là, le Parlement votait la loi du 29 décembre 1897 sur le dégrèvement des boissons hygiéniques.

M. Gailleton, dans le nouveau travail qu'il se mit à élaborer, s'inspira à la fois des observations formulées par M. Barthou et des dispositions de la nouvelle loi. Le 24 février 1898 il avait mis sur pied trois projets (1) :

(1) Insérés au *Bulletin municipal* du 6 mars 1898.

le premier de suppression intégrale de l'octroi, les deux autres de suppression partielle, l'un de ceux-ci nécessitant l'approbation législative, l'autre ne l'exigeant pas.

Voici ces projets.

I. PROJET DE SUPPRESSION TOTALE DE L'OCTROI.

Ce projet contenait les taxes de remplacement suivantes :

1° Droit municipal de consommation de 100 francs par hectolitre d'alcool, droit qui s'ajoutera au droit d'entrée pour le compte du Trésor.

Ce droit, d'après l'article 3 du projet, sera perçu par l'administration des contributions indirectes au moyen de bureaux intérieurs.

2° Taxe de 80 francs par cheval, jument, mulet ou mule, domicilié à Lyon et de 80 francs par cheval inscrit sur les contrôles de l'armée.

3° Taxe du double en principal de celle qui frappe actuellement les voitures automobiles, cercles, sociétés et lieux de réunion et taxe d'un quart en plus du principal de celle afférente aux billards publics et privés.

4° Taxe de 15 francs sur les chiens de la première catégorie et de 8 francs sur ceux de la deuxième.

5° Licence municipale sur les débits de boissons ; les taux de cette licence seront les suivants :

Catégorie A. — Débitants vendant exclusivement des boissons hygiéniques à emporter :

Droit fixe : 50 francs.

Droit proportionnel égal à 1/10 de la valeur locative.

Catégorie B. — Restaurants, gargotiers, maîtres-

d'hôtels, aubergistes, cabaretiers-logeurs, hôtels garnis, chambres meublées, logeurs, pensions bourgeoises, maisons de retraite, de santé, d'accouchement et autres établissements d'alimentation où se consomment nécessairement des boissons hygiéniques ou de l'alcool :

Droit fixe : 150 francs.

Droit proportionnel : $\frac{1}{4}$ de la valeur locative.

Catégorie C. — Cafés-chantants, bals publics, glaciers-limonadiers, estaminets, cafetiers, cabaretiers avec ou sans billard, brasseries au détail :

Droit fixe : 200 francs.

Droit proportionnel : $\frac{1}{3}$ de la valeur locative.

Catégorie D. — Marchands et débitants de liqueurs à emporter ou sur place, comptoirs et autres établissements analogues :

Droit fixe : 250 francs.

Droit proportionnel : $\frac{1}{2}$ de la valeur locative.

Le droit proportionnel sera assis sur la valeur locative réelle, déduction faite de l'habitation personnelle et de la partie des locaux affectée à un autre commerce que celui des boissons.

Les établissements mixtes des catégories B, C, D, c'est-à-dire ceux qui dans des locaux distincts et séparés, comprennent à la fois restaurant et café, restaurant et comptoir, ou café et comptoir, seront imposés au droit fixe le plus élevé et au droit proportionnel, d'après le taux afférent à la valeur locative de chaque partie de l'établissement.

6° Une patente municipale sur les marchands bouchers et charcutiers, qui comprendra pour les premiers un droit fixe de 450 francs et pour les seconds un droit fixe de 200 francs ; dans les deux cas le droit pro-

portionnel sera assis sur la moitié de la valeur locative réelle, après les déductions mentionnées ci-dessus pour les débits de boissons.

7° Taxe de 8 0/0 sur la valeur vénale des constructions neuves de toute nature, reconstructions et additions de construction.

8° Taxe de 5 0/0 du revenu net de la propriété bâtie.

9° Taxe de 20 0/0 sur le revenu cadastral de la propriété non bâtie.

10° Taxe de 6 1/2 0/0 sur la valeur locative brute des locaux d'habitation et de ceux affectés aux écuries, remises, granges et étables.

II. PROJETS NE COMPORTANT QUE LA RÉDUCTION DES DROITS D'OCTROI SUR LES BOISSONS HYGIÉNIQUES.

A. — *Projet ne comprenant que des taxes de remplacement ne nécessitant pas l'approbation législative.*

Ce projet comprenait les taxes suivantes :

1° Droit d'entrée de 60 francs par hectolitre d'alcool, droit qui s'ajoutera à celui perçu pour le compte du Trésor.

2° Licence municipale sur les débitants de boissons.

Les taux seront les suivants :

Catégorie A. — Débitants ne vendant que des boissons hygiéniques.

Droit fixe : 50 francs.

Droit proportionnel : 1/20 de la valeur locative.

Catégorie B. — Débitants vendant des alcools avec ou sans boissons hygiéniques.

Droit fixe : 150 francs.

Droit proportionnel : 1/8 de la valeur locative ;

3° Une taxe du double en principal de celle qui frappe actuellement les chevaux, juments, mulets, mules, voitures, voitures automobiles, cercles, sociétés et lieux de réunion, et une taxe d'un quart en plus de celle afférente aux billards publics et privés.

4° Taxe de 15 francs sur les chiens de la première catégorie et de 8 francs sur ceux de la deuxième.

5° Droit d'octroi de 0 fr. 30 sur les vins en bouteilles.

6° 20 centimes additionnels au principal des contributions directes.

B. — *Projet comprenant des taxes de remplacement nécessitant l'intervention du Parlement.*

Ce projet comprenait les cinq premières taxes du projet précédent.

6° Une taxe de 1 1/2 0/0 du revenu net de la propriété bâtie.

7° Une taxe de 1 1/2 0/0 sur la valeur locative brute des locaux d'habitation.

*
* *

Au nom de la commission de l'octroi, M. Fontaine, quelque temps après M. le maire de Lyon, rédigea son rapport (1).

Il y émit le regret que le conseil ne pût pas, vu le délai trop court imparti par la loi du 29 décembre 1897, supprimer complètement l'octroi « sans tâtonnement et sans aucune étape intermédiaire ». En effet, dit-il, la commission s'est parfaitement rendu compte que la suppression partielle était une mauvaise réforme. Mais,

(1) Rapport en date du 6 juin 1898.

faute de temps, elle a dû s'en tenir pour le moment à cette solution. Elle regrette donc d'avoir à présenter « un projet tronqué, insuffisant, exposé d'avance à bien des critiques ».

S'en tenant strictement aux prescriptions obligatoires de la loi de 1897, elle a d'abord élaboré un projet de dégrèvement partiel des boissons hygiéniques. Puis, « après avoir longuement étudié et calculé cette solution, elle en a reconnu l'insuffisance. Cherchant une solution plus radicale, elle a jugé préférable d'adopter un projet de dégrèvement total pour le vin et partiel pour la bière ».

Voici ces deux projets.

PREMIER PROJET.

Dégrèvement partiel des boissons hygiéniques.

Recettes annulées (montant du dégrèvement).

Vins : 3 fr. 75 sur 736.000 hect. . .	Fr.	2.760.000
Bière : 10 francs sur 35.000 hect. . .	»	350.000
Total	»	<u>3.110.000</u>

Recettes nouvelles (taxes de remplacement).

1° Taxe sur l'alcool.	Fr.	421.000
2° Taxe sur les cercles	»	37.800
3° Taxe sur les chiens	»	72.200
4° Taxe sur la propriété bâtie (2 0/0)	»	1.100.000
5° Taxe sur la valeur locative (3 0/0)	»	900.000
6° Taxe sur les débitants de boissons	»	1.221.521
Total.	»	<u>3.752.521</u>

A déduire : pour frais de perception, imprévus et non-valeurs	»	462.200
Reste	»	<u>3.290.321</u>

DEUXIÈME PROJET.

Dégrèvement total pour le vin, partiel pour la bière.

Recettes annulées (montant du dégrèvement).

Vins : 6 francs sur 736.000 hect. . . Fr. 4.416.000

Bière : 10 francs sur 35.000 hect. » 350.000

Total . . . » 4.766.000

Recettes nouvelles (taxes de remplacement).

1^o Taxe sur l'alcool Fr. 421.000

2^o Taxe sur les cercles » 37.800

3^o Taxe sur les chiens » 72.200

4^o Taxe sur la propriété bâtie (40/0) » 2.200.000

5^o Taxe sur la valeur locative (50/0) » 1.500.000

6^o Taxe sur les débitants de boissons » 1.221.521

Total . . . » 5.452.521

A déduire : pour frais de perception, imprévus et non-valeurs . . . » 600.000

Reste . . . » 4.852.521

*
**

Le 28 juin 1898, le conseil municipal se rangeant à l'avis exprimé par sa commission, vota le dégrèvement complet du vin et la suppression partielle des droits sur la bière.

Sa délibération était motivée par les « considérants » suivants :

Le Conseil municipal,

.

Considérant que le dégrèvement des vins sera trop faible pour procurer à la plupart des consommateurs un

réel bénéfice de 3 fr. 75 par hectolitre ; que tel sera le profit, mais seulement pour ceux qui font venir leur vin en fût ; que les consommateurs généralement moins aisés, qui n'achètent leur vin qu'au litre ne paieront pas le litre un sou de moins, puisque le débitant n'aura fait qu'une économie de 0 fr. 0375 par litre, et qu'encore cette économie lui sera en partie enlevée par les taxes de remplacement ;

Considérant que cette situation tient à ce que l'Etat, tout en obligeant la ville à réduire ses taxes, n'abandonne pas un centime des siennes et condamne l'assemblée municipale à ne faire ainsi qu'un dégrèvement insuffisant ; que, si les viticulteurs et les brasseurs y trouveront profit, les classes laborieuses des villes n'en retireront aucun avantage ;

Considérant qu'en présence de ce résultat négatif du dégrèvement partiel, il convient d'adopter une solution plus radicale consistant dans la suppression totale de la taxe municipale de 6 francs actuellement perçue par hectolitre de vin ;

Considérant que le dégrèvement qui en serait la conséquence serait alors sensible pour tous, pour le consommateur pauvre comme pour le riche, pour le débitant comme pour le consommateur, attendu que par la suppression du droit de 6 francs par hectolitre, le vin au litre pourrait se vendre 0 fr. 05 de moins.

Considérant que ce résultat obtenu, il ne resterait plus que le droit de l'Etat, soit 7 fr. 09 par hectolitre, et que l'exemple donné par la commune amènera l'Etat à supprimer lui-même à brève échéance les droits d'entrée qu'il perçoit actuellement sur le vin :

.

Délibère :

Les taxes qu'adoptait le conseil municipal étaient les suivantes :

1° Taxe sur l'alcool portée à 100 francs l'hectolitre, d'où augmentation de 59 francs sur les droits existants ;

2° Taxe municipale sur les cercles, sociétés et lieux de réunion égale à ce qui est payé en principal ;

3° Taxe sur les chiens :

1^{re} *Catégorie* (chiens de luxe) : taxe de 15 francs au lieu de 10 francs ;

2^e *Catégorie* (chiens de garde) : taxe de 8 francs au lieu de 2 francs ;

4° Taxe sur la propriété bâtie : 4 0/0 (sous réserves à examiner concernant les propriétés bâties sur le terrain d'autrui et les immeubles non loués) ;

5° Taxe sur la valeur locative : 5 0/0 à payer par le locataire. Tous les loyers sont frappés, même au-dessous de 200 francs, mais avec possibilité d'exonérer les indigents.

Un article additionnel accorde un dégrèvement de 5 francs par enfant âgé de moins de 16 ans logé chez ses parents ;

6° Taxe sur les débits de boissons :

1^{re} *Catégorie*. — Débitants ne vendant que des boissons hygiéniques, et ne les vendant qu'à emporter, sans donner à consommer sur place.

Droit fixe : 50 francs ; droit proportionnel : 1 0/0 de la valeur locative.

2^e *Catégorie*. — 1° Débitants vendant des boissons quelconques, mais ne les vendant qu'à emporter ;

2° hôtels, restaurants, logeurs, internats publics et privés, maisons de retraite, etc.

Droit fixe : 100 francs ; droit proportionnel : 10 0/0.

3° *Catégorie.* — Cafés, cabarets, brasseries au détail :

Droit fixe : 125 francs ; droit proportionnel : 15 0/0 de la valeur locative.

4° *Catégorie.* — Comptoirs et cafés-comptoirs :

Droit fixe : 150 francs ; droit proportionnel : 20 0/0 de la valeur locative.

Le droit proportionnel sera assis sur la valeur locative réelle, déduction faite de l'habitation personnelle et de la partie des locaux affectée à un autre commerce que celui des boissons.

Les établissements mixtes des 2^e, 3^e et 4^e catégories, c'est-à-dire ceux qui, dans des locaux distincts et séparés, comprennent à la fois restaurant et café, restaurant et comptoir ou café et comptoir, seront imposés au droit fixe le plus élevé et au droit proportionnel, d'après le taux afférent à la valeur locative de chaque partie de l'établissement.

*
* *

Le Gouvernement, après avoir reçu communication du projet de la municipalité, le lui renvoya, le 23 septembre 1898, accompagné d'assez nombreuses critiques.

D'après le ministre des finances, le taux de la licence municipale était excessif. Selon lui, le dégrèvement obligatoire de la loi du 29 décembre 1897 (3 fr. 75) n'étant que de 40 0/0, le taux de la licence municipale ne devrait excéder que dans cette proportion le taux indiqué par le règlement d'administration publique du 16 juin 1898, si la municipalité ne voulait pas avoir recours à l'auto-

risation législative; le taux du règlement étant de 100 francs pour le droit fixe et de 5 0/0 pour le droit proportionnel, celui de la licence ne devrait pas dépasser 160 francs et 8 0/0. En outre, le droit proportionnel devrait frapper à la fois la partie des locaux consacrée à la profession et la partie destinée à l'habitation afin d'éviter les contestations de la ventilation.

En second lieu, la taxe sur les chiens était établie sur une base qui péchait contre la justice : pourquoi augmenter de 6 francs la taxe sur les chiens de garde et de 5 francs seulement celle sur les chiens de luxe ?

Enfin, la taxe sur la propriété bâtie était trop lourde. Elle porterait à 11 fr. 05 0/0 la charge totale qui pèserait sur elle. Il importait de la réduire et d'en remplacer une partie par quelques centimes ajoutés aux quatre contributions.

Se rendant aux observations du ministre, le conseil modifia son projet du 28 juin 1898 (1).

Il fixa la taxe sur les chiens de luxe à 10 francs et à 5 francs celle des chiens de garde, puis il majora ces taxes de 50 0/0, ce qui les amenait aux taux respectifs de 15 francs et de 7 fr. 50.

La taxe de 4 0/0 sur la propriété bâtie fut divisée en deux parties. Sur les 4 0/0, 2 0/0 furent déclarés permanents et affectés au service de la ville et 2 0/0 déclarés temporaires et affectés au service de la dette. Cette seconde partie de la taxe était destinée à disparaître par fractions de 1905 à 1910.

Quant aux débitants de boissons, les deux dernières catégories qu'ils formaient furent réunies en une seule,

(1) Dans la séance du 13 octobre 1898.

et la taxe afférente à celle-ci fixée à 125 francs pour le droit fixe et à 15 0/0 pour le droit proportionnel.

Enfin, sur le montant de la taxe perçue sur chaque hectolitre d'alcool, 40 francs furent destinés au service de la dette et appelés à disparaître en 1903.

Quelque temps après avoir opéré ces modifications, le ministre ayant persisté à ne pas agréer les propositions de la municipalité, le conseil adopta, dans la séance du 29 novembre 1898, un vœu tendant à ce que l'Etat supprimât lui-même et dans la même proportion que les communes à octroi, ses droits sur les boissons hygiéniques.

Dans la même séance il repoussa un autre vœu concernant l'ajournement de la mise en vigueur de la loi du 29 décembre 1897, jusqu'à ce que l'Etat s'associât à la réforme des octrois par une révision complète du régime des boissons.

*
* *

Le conseil municipal de Lyon venait donc de juger impossible pour une grande ville, d'effectuer seule la suppression complète de l'octroi. Il s'était rallié à la solution boiteuse de la suppression partielle, et à cette occasion déjà, il s'était heurté à de sérieuses difficultés pour l'établissement des taxes de remplacement. Aussi, le 14 mars 1899, adhérait-il, sur la motion de sa commission de l'octroi, aux principes et aux articles de la proposition de M. Fleury-Ravarin, affirmant ainsi la nécessité du concours de l'Etat.

C'est qu'en effet, les projets discutés au sein du conseil municipal n'avaient pas été sans émouvoir ceux que les taxes de remplacement allaient atteindre le plus

sensiblement. Le conseil avait été saisi notamment des protestations de la Chambre syndicale des propriétés immobilières de la Ville de Lyon et de la Chambre syndicale des petits patrons restaurateurs, hôteliers, limonadiers et similaires.

Le premier de ces deux groupements syndicaux, après avoir protesté contre l'attitude de l'État qui se désintéressait d'une mesure d'intérêt général, et contre les taxes qui devaient atteindre la propriété immobilière, demandait à ce qu'on sollicitât du Parlement l'ajournement de la loi du 29 décembre 1897, jusqu'à ce qu'il ait été statué :

1° Sur la suppression ou la réduction de l'impôt de l'État sur les boissons ;

2° Sur le principe de la participation des impôts généraux aux ressources de remplacement.

Subsidiairement, et pour le cas où ces propositions auraient été repoussées, la Chambre syndicale des propriétés immobilières demandait au conseil municipal :

1° Que la valeur locative d'habitation soit prise pour base de la taxe destinée à fournir les ressources supplémentaires que ne pourraient donner les taxes proposées sur l'alcool, les chiens, les cercles et les débitants ;

2° Que tous les loyers, sauf le cas d'indigence de leurs titulaires soient soumis à cette taxe, et que sa perception soit faite par les soins de la municipalité.

La Chambre syndicale des petits patrons restaurateurs, hôteliers, limonadiers et similaires avait à deux reprises, en avril et en octobre, fait entendre ses réclamations au conseil municipal.

Elle protestait à la fois contre la licence atteignant les débitants de boissons, qui leur faisait subir un trai-

tement spécial et empêchait le dégrèvement du vin, et contre la taxe sur l'alcool comme étant d'un recouvrement difficile et aléatoire.

Elle demandait que l'octroi fût supprimé complètement, et qu'il fût remplacé par une taxe unique sur la valeur vénale de la propriété bâtie et non bâtie, classée en plusieurs catégories selon sa situation ou par une taxe de 20 0/0 sur la vente du tabac.

*
* *

La loi du 29 juin 1899, reportant au 1^{er} janvier 1901 l'application de celle du 29 décembre 1897, vint permettre au conseil municipal d'ajourner pendant quelque temps encore la solution de la question de l'octroi.

Lorsqu'au mois de mai 1900 expira le mandat de ce dernier, la question était encore pendante. C'était à la municipalité suivante qu'il allait appartenir de la résoudre.

II. — Projet voté par le conseil municipal de Lyon en 1900-1901 et approuvé par le Parlement en juin 1901.

A. — *Principes généraux de la réforme.*

Le changement qui fut apporté dans la composition du conseil municipal en mai 1900, devait avoir une influence décisive sur les destinées de l'octroi de Lyon. La nouvelle municipalité était en effet, en grande majorité, favorable à sa suppression radicale et immédiate, et résolue à ne pas attendre le concours de l'Etat pour l'effectuer.

Ce ne fut qu'à la fin de novembre, guère plus d'un

mois avant l'expiration des délais accordés aux municipalités pour se mettre en règle avec la loi de 1897, que le nouveau maire de Lyon, M. Augagneur, déposa son rapport (1). Deux semaines après, la commission spéciale publiait également le sien (2). Ce dernier reproduisait à peu près intégralement le projet proposé par M. le maire, sauf quelques modifications de détail qui furent plus tard acceptées par celui-ci et par le conseil municipal.

Le projet de M. le maire de Lyon offrait plus d'un point de ressemblance avec celui qu'il avait présenté en 1896 au nom de la commission des octrois. L'introduction reproduisait à peu près le même exposé de principes. En voici les idées principales :

1° L'octroi n'est plus défendu par personne : c'est la plus injuste des formes d'impôts. La preuve en est qu'à Lyon, 12.134 propriétaires rentiers jouissant de 75.000.000 de francs de rentes, contribuent par l'octroi aux dépenses de la commune pour 0 fr. 70 0/0 de leur revenu, tandis que 58.996 ouvriers ayant 70.795.200 fr. de salaires y contribuent pour 4 fr. 23 0/0 de leur revenu ;

2° La suppression doit être « un allègement pour la classe des travailleurs » ; elle doit constituer « un acte de réparation à l'endroit de la classe qui jusqu'à ce jour a été la victime de ce système fiscal ».

Cette idée est reprise et complétée plus loin dans les considérations sur la taxe d'habitation : « L'équité exigerait que les moins favorisés dans la répartition des

(1) Rapport en date du 23 novembre 1900, *Bulletin municipal* du 25 novembre 1900.

(2) Inséré au *Bulletin municipal* du 16 décembre 1900.

richesses fussent libérés de toute taxe de compensation, alors que la partie aisée ou riche de la population devrait assumer la totalité des charges nouvelles. Cet idéal ne pourrait être atteint que par la création d'un impôt municipal sur le revenu. L'institution de cet impôt n'est pas réalisable directement, dans l'état actuel de la législation. Mais nous pouvons indirectement tendre à son établissement. »

3° La réforme ne se fera pas sans « amener de nombreux mécontentements » ; elle attirera les récriminations de ceux qui se croiront trop frappés.

Mais avec elle, « les conditions de l'alimentation et du commerce pourront changer du tout au tout, quand les consommateurs et les producteurs se seront adaptés aux conditions nouvelles des échanges résultant de la suppression des droits et des barrières. Le coût de l'alimentation dans l'intérieur des agglomérations urbaines s'abaissera, non seulement en proportion plus ou moins exacte avec le chiffre des droits supprimés, mais bien plus sensiblement en raison des facilités plus grandes de l'approvisionnement.

« Les conditions de l'existence de nos grandes villes seront profondément modifiées ; la vie y étant moins coûteuse, l'émigration qui se produisait, depuis quelques années, en faveur des communes suburbaines, s'arrêtera..... Les propriétaires eux-mêmes bénéficieront de la suppression de l'octroi, parce que leurs immeubles seront délivrés de la concurrence à eux faite, sous le régime de l'octroi, par les habitations hors barrières. »

4° « La suppression de l'octroi doit être totale. »

On ne peut accepter l'idée d'appliquer simplement

la loi de 1897 à la Ville de Lyon. Cette loi a été une loi de réaction votée dans l'intérêt des producteurs de vin et dirigée contre les villes. Elle ne peut avoir pour résultat que de rendre impossible la suppression totale de l'octroi. En effet, après la réalisation de la suppression partielle, les contribuables n'ayant retiré de cette mesure aucune compensation pour l'augmentation de leurs charges, ne verraient dans l'élargissement de cette réforme si peu avantageuse à l'état d'essai, que la perspective de nouveaux sacrifices.

*
* *

I. — Nous sommes d'accord avec M. le maire de Lyon sur les critiques qu'il adresse à l'octroi. Comme lui, nous ne faisons pas de difficultés pour reconnaître qu'il doit disparaître. Mais n'a-t-il pas exagéré l'improportionnalité de cet impôt ? La question a son importance à cause des déductions qu'on peut tirer de la solution qu'on lui donne.

Utilisant le recensement par professions, qui figure aux documents relatifs au projet de budget de la ville pour 1896, M. le maire essaye d'établir dans quelle proportion l'octroi atteint le revenu de la classe des propriétaires-rentiers et la classe des ouvriers de l'industrie. Voici le procédé qu'il emploie. D'une part, 12.134 propriétaires-rentiers ayant à leur charge 6.375 personnes de leurs familles et 2.086 domestiques, jouissent d'un revenu annuel d'environ 75 millions (1).

Le chiffre moyen de la contribution prélevée par l'oc-

(1) M. le maire admet ce chiffre comme minimum : il représente le revenu des immeubles situés sur la commune de Lyon. Voir son rapport, *loc. cit.*, p. 484.

troi, par tête d'habitant, étant de 25 fr. 50 (11.000.000 : 438.000.), ces 20.595 consommateurs paient donc à l'octroi 525.172 francs (20.595×25.50).

Sur un revenu de 75 millions, cette contribution représente 0 fr. 70 0/0.

D'autre part, 58.996 ouvriers de l'industrie ayant à leur charge 58.505 personnes, jouissent, en attribuant à chacun un salaire quotidien de 4 francs pendant 300 jours, d'un revenu annuel de 70.795.200 francs.

Ces 117.501 consommateurs paient à l'octroi 2.996.275 francs (117.501×25.50).

Cette contribution représente 4 fr. 23 0/0 du revenu dont ils disposent.

Les rentiers contribuent donc à l'octroi pour 0 fr. 70 0/0 de leur revenu et les ouvriers pour 4 fr. 23 0/0 de leurs salaires.

Voilà quelle est l'improportionnalité de l'octroi.

Ce raisonnement qui peut frapper au premier abord, comme tous ceux qu'on appuie sur une statistique, est bien loin d'avoir la valeur que son auteur lui attribue.

Les prémisses en sont fausses.

Pour connaître ce que paient respectivement à l'octroi le rentier et l'ouvrier, il ne suffit pas de diviser purement et simplement le produit total des droits d'octroi par le chiffre de la population lyonnaise. Et cela, l'auteur du rapport que nous analysons le savait bien, lui qui, en 1896, parlant au nom de la commission spéciale de l'octroi, ne manquait pas de faire remarquer la fausseté de ce procédé de calcul (1).

D'une part, en effet, l'habitant des villes n'est pas le seul à contribuer aux revenus de l'octroi, et d'autre part,

(1) V. plus haut, page 196.

cela est surtout vrai pour l'ouvrier, il y a des objets soumis aux droits dont beaucoup n'usent pas.

N'y a-t-il pas à déduire des produits que n'achète pas l'ouvrier ou dont il se sert moins qu'un autre, et les combustibles payés en grande partie par l'industrie, le commerce et les grands appartements, et les fourrages, pailles et avoines, et les matériaux qui entrent pour la plus grande part dans la construction des locaux industriels et commerciaux ainsi que dans celle des grands appartements, et les comestibles fins ?

Ne faut-il pas déduire encore de la contribution à l'octroi du plus grand nombre des contribuables, les dépenses des familles riches où l'on reçoit beaucoup, celles des étrangers, celles des hospices, internats etc., enfin, pour une notable portion, celles des garnisons ?

M. Brelay, en opérant ces déductions, calculait qu'à Paris, la contribution réelle d'un ménage d'ouvriers devait être inférieure de plus d'un tiers à la contribution apparente (1).

Sans doute, il y a aussi quelques déductions à opérer sur la contribution fournie apparemment par un rentier, mais elles sont évidemment beaucoup moins importantes.

En somme, s'il est vrai que l'octroi est un impôt impropportionnel, cette impropportionnalité est moins forte, en réalité, qu'il ne le semble au premier abord. Aussi, s'il est vrai que le poids des taxes de remplacement doit peser moins lourdement sur ceux que l'octroi a le plus atteints, il faut bien reconnaître qu'on pourra se montrer envers les autres, un peu moins rigoureux que ne

(1) V. plus haut, page 86.

le dit M. le maire de Lyon, dans la reprise des avantages dont ils ont joui.

II. — Nous admettons que la réforme doit apporter « un allègement à la classe des travailleurs ». Mais par cela même que l'improportionnalité de l'octroi a été beaucoup exagérée, on ne peut pas soutenir, que « l'équité exigerait que les moins favorisés dans la répartition des richesses fussent libérés de toute taxe de compensation, alors que la partie aisée ou riche de la population devrait assumer la totalité des charges nouvelles ». Alléger les moins favorisés, voilà ce que l'équité réclame ; les dégrever complètement serait commettre une injustice à l'égard d'une foule de contribuables très intéressants eux aussi.

C'est d'ailleurs en introduisant peu à peu des idées semblables dans notre système fiscal, que l'on tend de plus en plus à supprimer pour une certaine catégorie de citoyens le poids des charges publiques, et à méconnaître ce principe, une des bases de toute société démocratique, que chaque citoyen jouissant d'une part de la souveraineté, doit contribuer aux dépenses communes dans la mesure de ses facultés.

III. — Et maintenant, « que peut-on attendre raisonnablement de la réforme proposée » ?

La baisse du coût de l'alimentation.

Eh bien, en général, cette baisse ne se produira pas, et pour les denrées sur lesquelles elle portera, elle sera faible et certainement inférieure au chiffre des droits supprimés.

D'abord, à tort ou à raison, les commerçants invoqueront pour maintenir leurs prix, les nouvelles charges qui pèseront sur eux. Ensuite, ceux pour lesquels les

droits supprimés ne forment qu'une minime partie du prix du produit, s'empresseront de garder pour eux le bénéfice de la réforme. Cela est vrai principalement pour les bouchers et les charcutiers qui n'ont guère l'habitude, l'expérience l'a prouvé, de faire profiter leurs clients des réductions de prix parfois considérables dont ils bénéficient eux-mêmes dans l'achat des bestiaux (1). Il en sera de même pour tous les marchands de comestibles.

Il n'y a pas encore très longtemps que la suppression de l'octroi a été effectuée à Lyon, et l'exactitude de ces prévisions commence déjà à se vérifier expérimentalement.

M. le maire le reconnaissait lui-même en partie, dans son rapport, lorsqu'il écrivait (2) :

« Les ventes par petites quantités, au détail, se prêtent mal à la décharge totale, incalculable sur ces petites quantités. Les volailles sont taxées 0 fr. 25 le kilogr., de combien abaisser le prix d'un petit poulet ? La truite est taxée 0 fr. 45 le kilogr., quelle somme diminuer sur une truite de 200 grammes ? Un paquet de bois à brûler, le « picarlat » de 0 fr. 10, un fromage de 0 fr. 10 seront toujours du même prix, un savon de 6 sous restera à six sous. »

Et il concluait : « La suppression de l'octroi ayant pour but de soulager les consommateurs, il est très légitime de reprendre, par des taxes compensatrices, les bénéfices réalisés par les intermédiaires. »

(1) Les faits justifient déjà cette opinion. Sous divers prétextes, la plupart des bouchers et des charcutiers de Lyon ont refusé jusqu'à présent d'accorder le moindre baissement de prix à leurs clients.

(2) Page 501.

Evidemment, dans tout cela, M. le maire lui-même ne semble pas beaucoup compter sur la baisse du coût de l'alimentation qu'il annonçait au début de son rapport.

Au moins sur le chapitre des boissons, le petit consommateur va-t-il pouvoir bénéficier d'une réduction de prix ?

Si nous nous reportons encore au rapport en question, nous y lisons, à la page 502 : « Il ne faut pas espérer que les débitants de boissons pourront faire profiter leur clientèle de la disparition des droits. » Et voilà encore une illusion enlevée au consommateur.

M. le maire explique, ainsi qu'il suit, l'opinion qu'il professe à ce sujet.

Après avoir noté que les débitants des boissons soumises à l'octroi vendent la moitié du vin et les quatre cinquièmes de la bière consommés à Lyon, il ajoute :

« Un litre de vin bénéficiera d'une décharge de 6 centimes. Comment le débitant tiendra-t-il compte à son client de la réduction sur le vin, quand le client boira un verre (le canon) ou une bouteille de 45 centilitres ? Sur la table du cabaret, la bouteille fût-elle exactement de 500 grammes, type de bouteille introuvable, que le cabaretier ne pourrait diminuer 3 centimes sur le prix de cette quantité. La bière se vend au bock, au moos, mesures fantaisistes, qui permettront toujours au débitant de faire payer au consommateur les 15 centimes par litre dont la bière sera affranchie. Dans un restaurant à prix fixe, le dîner de 2 ou 3 francs (pour le service à la carte ce sera plus encore la même chose), restera toujours au même taux, sans que le restaurateur puisse abaisser les prix ou améliorer le menu. »

Et M. le maire conclut qu'il est de toute justice de demander l'équivalent des droits supprimés, à tout négociant vendant à consommer chez lui un des liquides soumis aux droits, qu'il tienne ou ne tienne pas restaurant, qu'il s'agisse d'épiciers, de pâtisseries ou de maîtres d'hôtel.

On pourrait objecter que la suppression des droits du Trésor sur les boissons hygiéniques étant réalisée, la détaxe totale est beaucoup plus forte que celle qui résulte de la simple suppression des droits d'octroi, que par conséquent le débitant peut facilement, même au détail, abaisser ses prix de vente.

Mais cette manière de voir est le résultat d'une illusion, qui provient de la confusion qu'on fait communément entre les droits du Trésor et les droits d'octroi sur les boissons. Aux yeux du plus grand nombre, ces deux droits n'en forment qu'un. Si pendant une année ou deux, à la suite du dégrèvement des boissons hygiéniques opéré par l'État, on avait continué à payer simplement le droit d'octroi, cette confusion aurait probablement disparu. On se serait aperçu, en effet, qu'à chacune des deux réformes opérées par l'État et par la Ville, avait correspondu l'établissement de taxes compensatrices. Lorsque le Trésor a abandonné la plus grande partie des droits qu'il percevait sur les boissons hygiéniques, il a surtaxé l'alcool et repris de ce côté une partie plus ou moins considérable, selon les cas, du bénéfice que le débitant et le consommateur allaient retirer du dégrèvement. La suppression des droits d'octroi est donc une réforme indépendante de la première, au point de vue des taxes de remplacement, et le débitant ne peut pas en compenser les effets par les avan-

tages qu'il est censé devoir retirer de la réforme opérée par l'État.

Les débitants de boissons se trouvent donc, avec le projet qu'a fait adopter M. le maire de Lyon, en face de taxes compensatrices qui, de l'aveu de leur auteur, doivent être équivalentes aux droits supprimés.

Il est inutile d'insister : il est entendu que les débitants de boissons ne peuvent pas abaisser les prix de leurs liquides, ou s'ils tentent de le faire, ce ne peut être qu'au préjudice de la contenance des verres et des bouteilles.

Mais s'il en est ainsi pour les débitants vendant des liquides à consommer sur place, il en sera tout autrement pour ceux qui ne vendent que des liquides à emporter. Ceux-là, en effet, n'ont pas à payer de licence spéciale et sont soumis simplement aux taxes de remplacement qui frappent l'industrie et le commerce en général. Il semble bien qu'en s'adressant à eux, le petit consommateur pourra, même à la vente au détail, profiter d'une sensible diminution de prix. Cela est exact.

Malheureusement, M. le maire nous fait remarquer (1) que cette catégorie n'existe pas en réalité.

Sans être aussi absolu que lui sur ce point, il faut bien reconnaître que les représentants de cette catégorie sont bien rares à Lyon et ne sont pas établis, en général, dans les quartiers ouvriers où leur présence serait le plus nécessaire. Presque toujours, dans ces quartiers, le débitant tient un comptoir qui est pour lui une source de bénéfices plus considérables qu'il ne

(1) Page 503.

semble au premier abord et auxquels il ne veut pas renoncer. Force est donc à l'ouvrier dans la plupart des cas, en raison du temps, de la distance, faute d'économie pour faire une provision et d'espace pour la conserver, de passer par leur intermédiaire.

En définitive, ceux-là seuls, à peu d'exceptions près, qui pourront acheter leur vin en quantité assez considérable, sans passer par le débitant de boissons, pourront retirer quelque avantage de la réforme au point de vue de l'alimentation (1). Voilà pour la première conséquence qui doit résulter de l'application du projet de M. le maire de Lyon.

Il en est une seconde que son auteur donne comme inévitable et qu'il expose en ces termes :

« La vie étant moins coûteuse dans les grandes villes, l'émigration qui se produisait depuis quelques années en faveur des communes suburbaines s'arrêtera... Les propriétaires eux-mêmes bénéficieront de la suppression de l'octroi parce que leurs immeubles seront délivrés de la concurrence à eux faite par les habitations hors barrières. »

Rien n'est plus contestable que cette idée. Il est prouvé, d'une part, et M. le maire lui-même en convient,

(1) L'abaissement du prix du vin vendu au détail qui est survenu dans le courant de l'année 1901 est dû presque exclusivement à la récolte très abondante de 1900. Il a d'ailleurs précédé l'enlèvement des tarifs d'octroi. Le vin est actuellement vendu à des prix tellement modiques que dans les villes avoisinant Lyon, telles que St-Etienne, qui ont encore des droits d'octroi sur les vins, on peut acheter au détail aussi bon marché qu'à Lyon. Ce n'est donc pas à la suppression de l'octroi que les consommateurs lyonnais sont redevables des économies qu'ils réalisent aujourd'hui sur l'achat de leur vin.

que le plus grand nombre des consommateurs ne retirent presque aucun bénéfice de la réforme, au point de vue de l'alimentation ; d'autre part, la propriété bâtie et les loyers pour la plupart, sont frappés de lourdes taxes qui ont pour effet d'enchérir notablement le coût de l'habitation. Est-il possible que ceux qui ont quitté la ville pour la banlieue, prennent l'idée d'y rentrer pour y assumer de nouvelles charges au point de vue du logement, sans compensation aucune au point de vue de l'alimentation ? N'est-il pas beaucoup plus probable, que ceux qui ne voyant pas se réaliser les espérances qu'ils avaient fondées sur la suppression de l'octroi, et sentant le poids des nouvelles taxes peser lourdement sur eux, songeront à imiter les premiers, pour trouver dans la banlieue un logement à la fois plus convenable et moins coûteux ? On peut soutenir, sans crainte de se tromper, que les immeubles urbains seront moins que jamais délivrés de la concurrence des habitations hors barrières, parce que malgré la suppression de l'octroi, le coût de l'existence restera en définitive plus élevé dans l'intérieur de la ville que dans la banlieue. Pour le moment, nous n'insisterons pas davantage à ce sujet, afin de ne pas anticiper sur les développements qui suivront, à propos de chacune des taxes de remplacement.

Nous remarquerons seulement que parmi les conséquences prévues par M. le maire de Lyon, il n'en est guère qu'une que le temps verra se réaliser : c'est celle qu'il annonçait en ces termes dans les premières pages de son rapport (1) : « Il ne faut pas se dissimuler disait-il, que la réforme proposée amènera de nombreux mé-

(1) Page 487.

contentements. » Cette fois, nous sommes complètement d'accord avec lui.

IV. — Quant à la loi du 29 décembre 1897 qu'il condamne, nous ne faisons pas de difficultés pour reconnaître que c'est une loi mauvaise : nous nous en sommes déjà expliqué ; nous n'y reviendrons donc pas.

B. — *Taxes de remplacement.*

En remplacement des droits d'octroi supprimés, M. le maire de Lyon proposait un certain nombre de taxes qu'il groupait en trois séries :

I. — Taxes à conserver en en maintenant l'assiette, mais en modifiant la quotité des droits et le mode de perception ; à savoir :

Taxes sur l'alcool devant produire Fr. 1.200.000

II. — Taxes à conserver en en modifiant
l'assiette et le mode de perception ; à
savoir :

1^o Taxes sur les fourrages devant produire Fr. 400.000

2^o Taxes sur les matériaux — Fr. 1.000.000

III. — Taxes nouvelles à instituer ; à sa-
voir :

1^o Taxe sur la propriété bâtie devant produire . . Fr. 3.000.000

2^o « « non bâtie « « 50.000

3^o « les loyers d'habitation « « 2.200.000

4^o « les loyers de commerce et d'industrie « 320.000

5^o « les débits de boissons. « 2.150.000

6^o « les successions immobilières. « 200.000

7^o « les spectacles « 20.000

8^o « les internats. « 50.000

La somme totale que devait produire ces différentes taxes se montait à 10.590.000 francs.

Nous allons les étudier successivement et examiner comment elles ont été accueillies, d'abord par le conseil municipal de Lyon, ensuite par le gouvernement, enfin par le Parlement (1).

Le projet adopté et présenté par la commission spéciale de l'octroi n'étant que la reproduction, à peu de choses près, du projet de M. le maire de Lyon, c'est en réalité celui-ci uniquement qui a fait l'objet des discussions du conseil municipal. Il n'a été amendé que sur quelques points de détail, dans le sens des propositions de la Commission spéciale.

1° *Taxe sur l'alcool*. — Les taxes et surtaxes d'octroi atteignant l'alcool étant de 41 francs par hectolitre, M. le maire proposait de les élever à 100 francs, soit une augmentation de 59 francs. Mais il prévoyait que la consommation moyenne de l'alcool qui est à Lyon de 20.000 hectolitres, pourrait bien s'abaisser en suite des nouveaux droits vers 12.000 ou 13.000 hectolitres. Le rendement serait ainsi de 1.200.000 à 1.300.000 francs par an, constituant un bénéfice de 400.000 francs sur le rendement ancien.

La perception pourrait se faire, les barrières ayant été supprimées, au moyen des agents de l'Etat chargés du recouvrement des droits d'entrée du Trésor.

(1) Le projet de M. le maire de Lyon adopté par le conseil municipal, sauf de très légères modifications, dans les séances des 18 et 20 décembre 1900, fut immédiatement transmis au gouvernement qui le renvoya à la municipalité dans le courant de février 1901, avec demande de le modifier sur certains points. Remanié par le conseil municipal dans sa séance du 5 mars, il fut transmis de nouveau au gouvernement qui, cette fois, l'agréa et le transforma en proposition de loi.

Les propositions de l'administration ont été votées sans modification par le conseil municipal.

Le ministre des finances les a agréées également, mais sous le bénéfice de quelques observations.

La moyenne de la consommation de l'alcool à Lyon, a-t-il dit, ayant été pendant les trois dernières années de 21.540 hectolitres, le droit de 100 francs par hectolitre produira 2.154.000 francs, soit un revenu supérieur de 900.000 francs à celui qui est escompté.

A cela, M. le maire a répondu qu'il fallait tenir compte :

1° Du nouveau mode de perception des droits — le paiement aux bureaux — qui offre moins de garantie que l'ancien ;

2° De l'abaissement possible de la consommation ;

3° Des moins-values qui pourront se produire dans les autres taxes de remplacement.

Tant que l'expérience n'aura pas permis de savoir d'une manière certaine, quelle est la plus conforme à la réalité, de la manière de voir de M. le ministre des finances ou de celle de M. le maire de Lyon, il sera peut-être prudent de s'en tenir aux prévisions de ce dernier. M. le ministre n'avouait-il pas au cours de la discussion sur les quatre contributions, le 3 juillet dernier, que les droits imposés sur l'alcool depuis le 1^{er} janvier 1901, causaient déjà bien des mécomptes au Trésor ? Si l'on peut raisonner par analogie, en ce qui concerne les taxes municipales, il semble que les nouvelles taxes sur l'alcool réservent aux villes plus d'une surprise désagréable. Une fois les barrières disparues, on les percevra comme les droits d'entrée de l'Etat, dans les villes de plus de 4.000 habitants qui n'ont pas de barrières, c'est-à-

dire au moyen de la déclaration aux bureaux spéciaux, de la surveillance à la circulation et de l'exercice. On a de la peine avec les barrières matérielles à empêcher la fraude : pense-t-on que sans elles, les clients ne feront pas un peu défaut aux nouveaux bureaux de perception, et qu'il ne faudra pas pousser les rigueurs de l'exercice à un degré presque intolérable ? Il est à craindre que l'avenir ne vienne justifier ces appréhensions (1).

2° *Taxe sur les chevaux, mules et mulets.* — Le produit des droits d'octroi sur les fourrages (foins, pailles, avoines, etc.) était de 450.000 francs environ. Le remboursement à l'Etat d'une somme de 3 francs par cheval réduisait ce produit d'environ 6.000 francs. Il s'agissait donc de créer des taxes de remplacement pouvant fournir environ 440.000 francs par an.

La moyenne de la contribution à l'octroi de chaque cheval étant de 10 francs (97 fr. exactement), M. le maire a proposé de les frapper d'une taxe équivalente qui, sans doute, ne représenterait pas exactement ce que chaque cheval payait à l'octroi, mais qui aurait l'avantage de dégrever le cheval de gros trait et de surcharger le cheval de luxe.

(1) On a beaucoup discuté à Lyon au sujet de l'enlèvement et du maintien des barrières. Il n'en est pas moins certain que pour percevoir des taxes comme celles que supporte l'alcool, les barrières matérielles ne peuvent être enlevées qu'à condition d'être remplacées par des barrières de chair humaine. Et à ce sujet, il faut noter l'opinion qu'émettait, au cours de la discussion du projet de la municipalité lyonnaise, M. le ministre des finances : « Ces barrières, disait-il, qu'on s'attache à vouloir faire disparaître, n'ont grammaticalement parlant aucune signification en langage législatif, et en conséquence, toute disposition ayant pour objet leur maintien ou leur suppression, ne peut avoir aucune portée. » Chambre, *Journ. off.*, Débats, 1^{re} séance du 15 juin 1901, p. 1407, col. 2.

Ce système avait néanmoins l'inconvénient de surcharger également de petits chevaux, tels que ceux des maraîchers et des voitures de place, qui ne rapportaient pas à l'octroi la somme de 100 francs dont on allait les imposer.

En outre, la suppression des droits sur les fourrages allait être « pour les marchands de chevaux, les tenanciers d'auberges « logeant à cheval », et de pensions de chevaux, un avantage dont ils seraient les seuls à profiter, incapables qu'ils seraient de déduire ce bénéfice du prix de leurs ventes ou de leurs notes d'entretien ». On leur imposa donc une taxe annuelle de 10 francs par stalle. L'intéressé devait faire la déclaration du nombre de stalles existant dans son établissement ; les agents de la commune avaient le droit de pénétrer dans le local assujéti pour toutes vérifications utiles.

Le conseil municipal, sur la proposition de sa commission spéciale, abaissa la taxe de 100 francs à 90 francs.

Il exempta ensuite deux catégories de chevaux : 1° « les chevaux domiciliés hors des barrières de l'octroi et employés exclusivement aux cultures ou attachés à une exploitation agricole, tels que chevaux de maraîchers, jardiniers, laitiers, etc. » ; 2° « les chevaux « légers » quel que soit leur domicile, utilisés par des commerçants ou des industriels occupant des locaux dont la valeur locative (locaux de commerce et d'habitation réunis) ne serait pas supérieure à 499 francs. »

En outre, il vota une taxe de 200 francs sur les automobiles à quatre roues.

Il spécifia enfin qu'en ce qui concernait toutes ces taxes, la loi applicable à Paris serait applicable à Lyon, c'est-à-dire que les personnes ayant leur domicile principal à Lyon seraient imposables à Lyon.

Le ministre demanda sur ce chapitre d'assez nombreuses modifications. Il proposa :

1° La réduction de la taxe sur les chevaux à 50 francs pour les chevaux de l'armée ;

2° Que la taxe sur les automobiles soit établie, non d'après un tarif uniforme, quel que soit le genre de voitures, mais d'après les catégories admises par la loi du 13 juillet 1900 ;

3° Des explications précises sur le sens de ces mots : « La loi applicable à Paris le sera à Lyon » ;

4° Des modifications à l'exemption des chevaux dits « légers », à cause des difficultés d'application qu'elle entraînerait.

Le conseil se conforma sur tous ces points aux indications fournies par le ministre.

Pour les chevaux de l'armée, il réduisit la taxe à 50 francs.

Il ne maintint l'exemption complète que pour les chevaux domiciliés hors des barrières de l'octroi et employés exclusivement aux cultures ou attachés à une exploitation agricole, tels que chevaux de mirailleurs, jardiniers, laitiers, etc.

Il réduisit la taxe à 60 francs pour les chevaux attelés à des voitures publiques payant un droit de stationnement, en spécifiant qu'à chaque voiture atteinte par le droit total de stationnement, ne pourraient être attribués, au maximum, que deux chevaux bénéficiant de la réduction.

Développant le sens de la disposition trouvée trop peu explicite par le ministre des finances, il stipula que « les personnes ayant plusieurs résidences seraient pour les chevaux, voitures, voitures automobiles, mules

et mulets qui les suivent habituellement à Lyon, passibles desdites taxes en cette ville, nonobstant les dispositions de l'article 10 de la loi du 2 juillet 1862 » qui permettrait que l'imposition soit faite dans un autre lieu.

Enfin, il ramena la taxe sur les automobiles au même taux que celle de l'État, en maintenant l'exemption complète qu'il avait accordée aux tricycles automobiles lors de sa première délibération.

En conséquence, les automobiles à quatre roues seront taxés d'après le tarif suivant qu'a établi la loi du 13 juillet 1900 :

VILLES, COMMUNES ou LOCALITÉS DANS LESQUELLES LE TARIF EST APPLICABLE	SOMMES A PAYER non compris les centimes de non-valeur		
	Pour chaque voiture automobile		Pour chaque cheval-vapeur ou fraction de cheval-vapeur
	à 4 ou 2 places	à plus de 2 places	
	francs	francs	
Paris.	50	90	5
Les communes autres que Paris ayant plus de 40.000 âmes de population.	40	75	5
Les communes de 20.001 à 40.000 âmes.	30	60	5
» de 10.001 à 20.000 âmes.	25	50	5
» de 10.000 et au-dessous.	20	40	5

La taxe a été ainsi ramenée à un taux plus modéré que celui qu'avait primitivement adopté le conseil municipal.

On doit regretter que celui-ci ait frappé tous les automobiles, sans distinguer entre ceux qui sont des voitures de luxe et ceux qui sont destinés au commerce et à l'industrie. S'il était bon de frapper les premiers, il fallait largement dégrever les seconds qui ont une utilité

pratique incontestable. Une taxe aussi lourde que celle qui a été adoptée aura pour effet d'entraver l'essor d'une industrie nationale très intéressante, au point de vue des résultats pratiques qu'elle peut donner.

3° *Taxe sur les constructions neuves.* — L'octroi sur les matériaux produisait une recette moyenne de 1.000.000 de francs par an. Ces droits étant supportés, partie par les constructions neuves, partie par les constructions anciennes pour leurs réparations, il s'agissait de répartir les taxes compensatrices sur les unes et sur les autres. M. le maire en a mis un tiers sur les premières et deux tiers sur les secondes.

La taxe sur les constructions neuves doit rapporter 350.000 francs environ.

Elle doit être perçue d'après une division des immeubles en six catégories, selon leur qualité de maison d'habitation, de commerce, d'industrie ou de simple hangar, d'après les matériaux employés à leur construction et le nombre des étages. Voici quel en est le montant d'après ces distinctions :

I^{re} CATÉGORIE. — Maisons construites sur caves, avec rez-de-chaussée en pierre dure et étages en pierre blanche :

a) Construction d'un étage ; taxe : 20 francs par mètre carré ;

b) Chaque étage au-dessus d'un étage : 4 francs le mètre carré.

II^e CATÉGORIE. — Maisons construites sur caves avec rez-de-chaussée en pierre dure et étages en pierre appareillée par crosses et lancis, soit pierre de la Grive, pierre blanche ou autres que pierre dure :

a) Construction d'un étage ; taxe : 13 francs le mètre carré ;

b) Chaque étage en plus : 3 francs le mètre carré.

III^e CATÉGORIE. — Maisons avec rez-de-chaussée en pierre dure ou en maçonnerie et étages en mâchefer, et toutes maisons ne rentrant pas dans les catégories précédentes :

a) Construction d'un étage ; taxe : 8 francs le mètre carré ;

b) Chaque étage en plus : 2 francs le mètre carré.

IV^e CATÉGORIE. — Bâtiments à usage d'industrie et de commerce à l'exclusion de l'usage d'habitation, composés d'un rez-de-chaussée et d'un étage :

Taxe : 1 fr. 50 par mètre carré.

V^e CATÉGORIE. — Usines ou entrepôts d'un rez-de-chaussée seul :

Taxe : 1 franc le mètre carré.

VI^e CATÉGORIE. — Hangars ou constructions composés d'un simple couvert avec murs ou cloisons sur deux ou trois côtés :

Taxe : 0 fr. 40 le mètre carré.

Les villas, habitations de plaisance, situées ou non dans un jardin, quel que soit leur mode de construction, sont taxées comme appartenant à la première catégorie.

A ces six catégories qui furent adoptées sans modification par le conseil, en fut ajoutée une septième sur la proposition de la commission spéciale, pour qu'aucun ouvrage de construction ne se trouvât exempt de la taxe. Cette catégorie est la suivante :

VII^e CATÉGORIE. — Tous travaux immobiliers non prévus dans les catégories précédentes, tels que cons-

truction de murs de soutènement, établissement ou empierrement de chemins, voies ferrées ou autres, etc. sont taxés d'après le cube ou le poids des matériaux employés, soit :

Gravier et sable.	le mètre cube	0 fr. 50
Béton, maçonnerie, bois	—	1 fr. 50
Fer.	les 100 kilos	1 fr. 50

Le montant de la taxe sera payé par le demandeur en construction :

- 1° Un tiers contre la remise du permis de construire ;
- 2° Un tiers à moitié de la hauteur de la construction ;
- 3° Un tiers à la couverture hors d'eau (1).

Le ministre accepta dans leur intégralité les propositions de la municipalité. Il félicita celle-ci du mode de taxation adopté. « C'est avec raison, dit-il, qu'elle a renoncé à un premier projet de taxer les immeubles au mètre carré, avec un tarif dépendant du classement de la rue. Outre que le classement des rues est une opéra-

(1) Voici sur quelles bases a été établie cette taxation :

« De documents émanant soit de la commission spéciale de 1895, soit de divers architectes ou entrepreneurs dont nous avons sollicité les avis, nous avons tiré les conclusions que pour une maison de 1^{re} catégorie ayant cinq étages : les caves, le rez-de-chaussée et le premier étage coûtent 460 francs le mètre carré ; chacun des étages au-dessus du premier, 110 francs. Une maison de premier ordre de cinq étages coûte donc 900 francs par mètre carré construit.

Les droits d'octroi perçus sur les matériaux représentent 4 0/0 environ du coût de la construction, soit 36 francs pour 900 francs au mètre carré, il est facile de voir que le tableau des taxes a été dressé conformément à cette indication.

Les maisons de la 2^e catégorie, à cinq étages, sont évaluées à 700 fr. le mètre carré construit, et les droits d'octroi représentent 3,50 à 4 0/0 de cette somme.

La 3^e catégorie, avec cinq étages, est évaluée à 500 francs le mètre carré, avec un droit de 3 0/0 ».

tion malaisée, une taxe établie sur la surface couverte par la construction favoriserait les immeubles de plusieurs étages au détriment des autres. D'autre part, une taxe sur le mètre cube de construction, comme celle qui existe à Bruxelles, aurait eu le double inconvénient d'influer sur les dispositions architecturales et d'inciter les propriétaires à sacrifier les nécessités de l'hygiène et de la solidité des constructions, en réduisant la hauteur des étages et en diminuant l'épaisseur des murs. »

Nous n'ajouterons rien à ces considérations qui nous paraissent bien résumer les avantages du système adopté par le conseil municipal.

4° *Taxe d'entretien des immeubles.* — Les deux tiers des matériaux soumis à l'octroi étant employés à l'entretien des immeubles, la taxe de remplacement à établir devra produire 700.000 francs environ.

« Le propriétaire, dit M. le maire, devra payer une sorte d'abonnement à l'octroi pour les matériaux employés aux réparations. Sachant que l'octroi sur les matériaux a disparu, il essayera de reporter la charge résultant de la taxe d'entretien sur l'entrepreneur dont les mémoires seront réduits en conséquence. »

La taxe a été calculée au mètre carré, d'après le nombre des étages des maisons.

Le produit moyen a été évalué comme suit : étant donné qu'à Lyon, la surface bâtie est de 510 hectares et qu'il existe 17.695 maisons (1), la surface moyenne d'une maison est de 293 mètres carrés.

Si l'on divise les constructions en huit catégories

(1) Si la somme de 700.000 francs est exactement le montant des droits perçus en 1900, le nombre d'immeubles indiqués étant celui du recensement de 1896, est inférieur à la réalité.

selon le nombre de leurs étages, on obtient les produits suivants :

I^{re} CATÉGORIE. — Maisons d'un étage :

Taxe : 0 fr. 08 le mètre carré. — Une maison = $0 \text{ fr. } 08 \times 293 = 23 \text{ fr. } 44$; 3.371 maisons = 79.016 fr.

II^e CATÉGORIE. — Maisons de deux étages :

Taxe : $0,08 + 0,03 = 11$ centimes. — Une maison = $293 \times 11 = 32 \text{ fr. } 23$; 3.111 maisons = $32,23 \times 3,111 = 100,267$ francs.

III^e CATÉGORIE. — Maisons de trois étages :

Taxe : $0,08 + 2(0,03) = 14$ centimes. — Une maison = $293 \times 14 = 41,02$; 4,038 maisons rendent $41 \text{ fr. } 02 \times 4,038 = 165,638$ francs.

IV^e CATÉGORIE. — Maisons de quatre étages :

Taxe : $0,08 + 3(0,03) = 17$ centimes le mètre. — Une maison = $293 \times 17 = 49 \text{ fr. } 81$; 2,284 maisons rendent $49,81 \times 2,284 = 113.766$ francs.

V^e CATÉGORIE. — Maisons de cinq étages :

Taxe : $0,08 + 4(0,03) = 0,20$ par mètre carré. — Une maison = $293 \times 0,20 = 58 \text{ fr. } 60$; 3,558 maisons = $58,60 \times 3,558 = 208.498$ francs.

VI^e CATÉGORIE. — Maisons de six étages :

Taxe : $0,08 + 5(0,03) = 0,23$ par mètre carré. — Une maison : $293 \times 0,23 = 67 \text{ fr. } 39$; 1.281 maisons rendent $67,39 \times 1281 = 86,326$.

VII^e CATÉGORIE. — Maisons de plus de six étages :

Taxe : $0,23 + 0,03$ par étage au-dessus de six.

VIII^e CATÉGORIE. — Hangars ou constructions avec un couvert et murs sur deux ou trois côtés :

Taxe : 0 fr. 10 par mètre carré.

Les cours non couvertes viennent en déduction de la surface soumise à la taxe.

Le produit général serait de 753.511 francs, très voisin du produit cherché.

Aux constructions comprises dans la 8^e catégorie, le conseil ajouta, dans le même but que pour la taxe précédente et sur la proposition de sa commission spéciale, la nomenclature suivante : « murs de soutènement, chemins, voies ferrées et généralement tous travaux immobiliers ou constructions non prévus. »

D'après le projet du maire, la taxe devait être exigible la deuxième année qui aurait suivi celle où le dernier tiers de la taxe sur la construction neuve aurait été exigible.

Le conseil trouva, avec raison, beaucoup trop court le délai pendant lequel les immeubles étaient exempts de la taxe d'entretien et le prolongea d'une année.

Cédant à ce sentiment de justice, il aurait pu aller plus loin et augmenter davantage ce délai.

Le gouvernement avait fait remarquer, en 1897, à la municipalité lyonnaise, au sujet des droits sur les matériaux, que la substitution de la taxe directe à la taxe indirecte aurait pour effet de faire payer autant aux propriétaires qui ne font pas de réparations qu'à ceux qui en font. Cette remarque était fondée.

En 1900, il a pensé que c'était là un léger inconvénient qu'on ne pouvait éviter, et il n'a fait aucune objection.

5^e *Taxe sur la propriété bâtie.* — Se conformant exactement aux propositions de M. le maire, le conseil municipal avait voté qu'une taxe de 4 0/0 serait supportée par la propriété bâtie sur son revenu brut « tel qu'il est indiqué par l'enregistrement des baux ou des déclarations verbales, ou pour les immeubles occupés par

les propriétaires eux-mêmes, tel qu'il est estimé par le service des contributions directes, en matière de cote mobilière ».

Il avait exonéré de cette taxe les immeubles vacants pour cause de démolition, d'inondation ou d'incendie.

Sur la proposition de la commission, il s'était contenté d'étendre le bénéfice de cette exonération aux immeubles ou parties d'immeubles non loués depuis un an, et de stipuler que la taxe serait due « par le propriétaire, l'usufruitier, l'usager et généralement par toute personne titulaire, en nature ou en espèces, du revenu de l'immeuble », sauf toutefois le créancier hypothécaire.

La taxe sur la propriété bâtie devait produire 3 millions.

Le ministre des finances déclara qu'il n'avait pas d'objection à élever contre le principe de cette taxe, mais que, selon lui, la Ville aurait grand avantage, au lieu d'imposer la valeur locative réelle, à imposer le revenu net des immeubles. Elle pourrait utiliser le travail fait par les agents de l'Etat pour la contribution foncière ; elle tiendrait ainsi compte de la part du revenu brut que le propriétaire doit consacrer à l'amortissement, et elle ne surtaxerait pas injustement les immeubles industriels. Enfin le ministre observa « qu'il conviendrait de prévoir que la taxe comporterait les mêmes exceptions que l'impôt foncier en faveur des bâtiments publics affectés à une destination d'intérêt général et improductifs de revenu ».

Le conseil accepta les propositions du ministre des finances et substitua à la taxe de 4 0/0 sur le revenu brut une taxe de 5 0/0 sur le revenu net.

Il supprima en outre toute espèce de dégrèvement pour quelque cause que ce fût.

Pour régler la situation des immeubles bâtis sur le terrain d'autrui, il décida que ces immeubles seraient soumis à la taxe de 5 0/0 sur le revenu net, mais avec déduction de la somme payée par le propriétaire du terrain, celui-ci étant frappé pour le revenu de ce terrain, de la taxe de 5 0/0 sur le revenu net.

Sur un point, le projet municipal a donc été amélioré : pour les motifs énoncés par le ministre des finances lui-même, il était évidemment plus équitable et plus commode de taxer le revenu net que le revenu brut.

Mais lorsque le ministre affirme que les charges de la propriété bâtie, à Lyon, vont ressortir à 10 0/0 de la valeur locative réelle des immeubles, il faut reconnaître qu'il est resté bien au-dessous de la vérité. C'est sur cette question que le projet municipal a soulevé à juste titre les plus vives critiques.

Quelles sont donc exactement les charges que doit supporter la propriété bâtie après la suppression de l'octroi ?

Celle-ci est atteinte :

1° Par l'impôt foncier (en 1901) pour . . . 7.1519 0/0

2° Par l'impôt des portes et fenêtres pour. 3.000 0/0

Total 10.15 0/0

Du chef de la réforme de l'octroi, elle supporte en outre :

1° La taxe sur le revenu net, soit. . . 5 0/0

2° La taxe d'entretien, soit. 1.33 0/0

Total. 6.33 0/0

Taxes antérieures. 10.15 0/0

Total général 16.48 0/0

Ce n'est donc pas de 10 0/0 mais de 16.48 0/0 qu'est frappée la propriété bâtie à Lyon.

C'est là une charge excessive, injuste par rapport à celle qui atteint les autres sources de revenus et dont les conséquences sont destinées à se faire sentir, non seulement aux capitalistes, mais encore à la classe populaire elle-même.

Taxer aussi lourdement la propriété, c'est provoquer une diminution de sa valeur correspondant au revenu dont on prive son titulaire.

L'effet s'en est déjà fait sentir à Lyon ; les notaires et les hommes d'affaires en général peuvent en témoigner. Les ventes à l'amiable sont devenues excessivement rares ; les ventes judiciaires se font très difficilement, et l'on peut constater à l'occasion de celles qui s'opèrent, que la propriété a subi une dépréciation de 20 à 25 0/0 de sa valeur. Les capitalistes, à l'heure actuelle, trouvent naturellement très dangereux les placements immobiliers, et ils leur préfèrent l'achat de valeurs mobilières qu'il est facile de dissimuler et auxquelles ils peuvent aisément faire passer la frontière.

La conséquence fatale de cet état d'esprit, c'est l'arrêt dans les constructions, c'est le chômage pour des milliers d'ouvriers du bâtiment, c'est la faillite et la ruine d'un grand nombre de petits entrepreneurs, c'est en un mot la crise immobilière. Et comme en matière économique, la répercussion des phénomènes se fait sentir presque indéfiniment, en même temps que les ouvriers du bâtiment, sont atteints tous les petits commerçants dont ils formaient la clientèle habituelle, les petits restaurateurs et les débitants, en particulier, qui sont déjà écrasés par les taxes de remplacement qui leur sont imposées.

Quant aux entrepreneurs, la plupart d'entre eux ont été obligés d'emprunter pour construire. Comment feront-ils face à leurs engagements, une fois leurs constructions achevées, alors que personne ne voudra acheter leurs immeubles, qu'ils resteront probablement plusieurs années sans trouver de locataires, et qu'il leur faudra pendant ce temps-là payer régulièrement l'intérêt de l'argent emprunté et non moins régulièrement les lourds impôts qui les frappent ? Ce sera alors pour beaucoup d'entre eux, nous le répétons, la ruine et la faillite.

Il y a ensuite de nombreux propriétaires dont les maisons sont grevées d'hypothèques. Ceux-ci qui, dans la plupart des cas, doivent consacrer la majeure partie de leurs revenus à payer l'intérêt de leurs dettes hypothécaires, verront l'autre partie absorbée par l'impôt. Les créanciers au contraire, qui jouissent, comme des propriétaires, d'un revenu immobilier, resteront indemnes de toute taxe. N'y a-t-il pas là une inégalité choquante qu'il faudrait faire disparaître, en faisant supporter les charges fiscales au propriétaire et au créancier, en proportion des avantages qu'ils retirent de la propriété (1) ?

On justifie le traitement rigoureux qu'on fait subir à la propriété, en disant qu'elle est la richesse par excellence. Mais il n'y a pas de richesse par excellence, il n'y a que *la richesse*. Veut-on dire par là que la richesse immobilière est plus productive de revenus que la ri-

(1) C'est l'application de cette idée que contient la proposition de loi déposée par M. E. Vaillant et plusieurs de ses collègues sur le bureau de la Chambre, le 12 janvier 1899. Nous avons analysé plus haut cette proposition de loi ; voir ci-dessus, pp. 140-143.

chasse mobilière ? Ce serait hasarder une affirmation qui est démentie par les faits. Ce qui la caractérise, c'est qu'elle s'étale au grand jour, sans que son titulaire puisse en dissimuler une parcelle, c'est qu'elle ne peut pas émigrer, et c'est de cela qu'on la punit. Soyez un capitaliste au portefeuille bien garni de bonnes valeurs mobilières, et vous ne paierez, de plus que les autres contribuables, que l'impôt de 40/0 sur ces valeurs. Faites passer la frontière à vos capitaux, et vous ne paierez rien du tout. Soyez au contraire un modeste propriétaire, et l'on vous accablera d'impôts qui augmenteront d'année en année et qui vous priveront d'une notable partie de votre petit revenu. Un jour peut-être, ce revenu vous fera défaut, vous ne louerez pas votre maison, mais vous paierez quand même. Quelle inégalité et quelle injustice !

Au mois de décembre de l'année dernière, au cours de la discussion des taxes proposées par la Ville de Paris, pour remplacer ses droits sur les boissons hygiéniques, M. Lerolle a établi, nous l'avons vu (1), à l'aide de documents officiels, que les petits propriétaires étaient en majorité à Paris. Il en est de même à Lyon. Il y a beaucoup de gens qui ont placé leurs modestes économies, résultat de toute une vie de travail, sur un petit immeuble ou une partie d'immeuble dont le revenu constitue leur unique moyen d'existence. Il y a même dans certains quartiers de Lyon, à la Croix-Rousse notamment, des gens qui ne sont propriétaires que de l'appartement qu'ils habitent : certaines maisons ont ainsi autant de propriétaires qu'elles renferment de logements. Ces derniers paieront à la fois comme proprié-

(1) Voir page 171.

taires et comme locataires. Voilà les citoyens que l'on frappe sans pitié parce qu'ils sont détenteurs, dit-on, de « la richesse par excellence ».

Il est clair qu'en appliquant de tels principes, on tend peu à peu, sous la formule d'une réforme fiscale, à la nationalisation de la fortune immobilière.

Il y a enfin un autre danger, à écraser d'impôts la propriété immobilière. Une loi a été votée en 1894, pour favoriser la construction de maisons à bon marché ; à Lyon notamment, on s'en est inspiré pour édifier des maisons ouvrières très bien aménagées au point de vue de l'hygiène, et dont parfois les locataires peuvent devenir propriétaires par le seul fait du paiement régulier de leurs loyers. Dorénavant, il sera impossible à un particulier, et à plus forte raison, à une société, de se risquer dans une entreprise de ce genre.

Les propriétaires, a-t-on dit, sauront bien faire retomber sur leurs locataires le poids des taxes qu'ils atteindront. Si le fait se produisait, il ne serait certainement pas à mettre au nombre des avantages que la population lyonnaise aurait retirés de la suppression de l'octroi. Pour le moment, il est encore difficile de prédire qui l'emportera, du propriétaire ou du locataire, dans la lutte qui s'est engagée entre eux. Ce qui paraît infiniment probable, et ce que l'on peut déjà constater, puisque les petits loyers sont le plus souvent contractés au mois, c'est que dans ce conflit, les moins fortunés seront généralement dans un état d'infériorité vis-à-vis de leurs propriétaires, tandis que les plus riches pourront lutter à armes égales avec les leurs.

C'est, d'ailleurs, M. le maire de Lyon lui-même qui

le reconnaît dans son rapport (1) : « Un propriétaire recevra dix demandes pour un appartement de 200 fr. quand il en reçoit une pour un appartement de 2.000. Le propriétaire maintient plus aisément ses prix pour les petits locaux, parce que leur vacance lui coûte moins. Le propriétaire d'une maison ouvrière qui abrite vingt ménages payant 300 francs de loyers en moyenne, ne perd que le vingtième de son revenu, en laissant un appartement vide pendant un an. Le propriétaire d'une maison de luxe ayant quatre locataires, lui donnant 2.000 francs en moyenne, y regardera à deux fois avant de sacrifier le quart de ses revenus, au désir d'une augmentation légère.

« Le locataire qui paie 3.000 francs de loyer a un bail, pendant la durée duquel il échappera aux prétentions du propriétaire, et le bail expiré, il peut discuter d'égal à égal avec le propriétaire. Celui qui paie une chambre 12 francs par mois ne pourra se refuser à la payer 13 francs, celui qui paie 3.000 francs n'acceptera pas que son propriétaire lui augmente sa location de 120 francs. »

Telle est la démonstration très claire de l'opinion que nous avons émise au sujet de la répercussion de la taxe foncière. Cette répercussion n'aura probablement pas toujours lieu ; mais elle est possible dans bien des cas.

Nous croyons avoir prouvé que la taxe sur la propriété bâtie, présentée comme devant faire régner plus de justice et plus d'égalité dans la répartition des impôts et des richesses, pêche précisément contre l'égalité et la justice, en écrasant de charges fiscales toute une caté-

(1) *Bulletin municipal*, 25 novembre 1900, p. 499.

gorie de citoyens, dont beaucoup sont peu fortunés, uniquement parce qu'ils possèdent un signe de richesse qu'il est plus commode qu'un autre d'atteindre, et en privant de travail, par conséquent en condamnant à la misère, une foule d'industriels et de travailleurs de tous les degrés, artisans de notre prospérité nationale.

6° *Taxe sur la propriété non bâtie.* — En imposant la propriété non bâtie, la municipalité lyonnaise a voulu atteindre les terrains de spéculation et ne pas surcharger les terres de culture. Elle avait pensé arriver à ce but, en taxant ces dernières sur le revenu et les premiers sur la valeur vénale.

Elle avait donc distingué deux catégories de terrains :

1° Celle des terrains loués, qu'ils soient cultivés ou non, qu'elle avait frappés d'une taxe de 4 0/0 sur le prix brut du loyer ;

2° Celle des terrains non loués et non cultivés qu'elle avait frappés d'une taxe de 0 fr. 20 de la valeur vénale.

De cette manière, les terrains non loués et cultivés ne payaient rien.

Elle avait cru bon de régler, à ce propos, la condition des terrains supportant des constructions appartenant à autrui ; mais à sa seconde délibération, elle transporta ces dispositions, nous l'avons vu, à l'article qui concerne la propriété bâtie.

Enfin, sur la proposition de la commission, elle avait indiqué que la taxe serait due, comme pour la propriété bâtie « par le propriétaire, l'usufruitier, l'usager et généralement par toute personne titulaire en nature ou en espèces du revenu de l'immeuble ».

Le produit de cette taxe devait être de 50.000 francs.

Le ministre fit remarquer très justement que l'exemp-

tion des surfaces cultivées et non louées permettrait d'échapper facilement à la taxe ; que de plus, à cause de la dualité du régime, on arriverait à ne payer que des sommes insignifiantes pour des terrains à bâtir de grande valeur vénale, en les louant pour la culture, et en les faisant ainsi rentrer dans la catégorie imposée sur la valeur locative.

Il invita donc la municipalité à éviter cette dualité de régime et à faire procéder à une évaluation générale des propriétés non bâties du territoire de Lyon.

Au sujet de cette dernière proposition qui avait été faite par un conseiller municipal dans la séance du 20 décembre 1900, M. le maire avait déclaré à cette date « qu'il serait extrêmement difficile de fixer la valeur vénale de tous les terrains non bâtis », que cette valeur variait beaucoup d'un quartier à l'autre, d'une année à l'autre, d'après l'importance prise par le quartier, et que les estimations seraient toujours contestées. »

En face du désir exprimé par le ministre, il reconnut « qu'en y regardant de près », on pouvait arriver à établir la valeur vénale des terrains non bâtis de la commune de Lyon « avec une précision et une rapidité satisfaisantes (1) ».

Le conseil municipal vota donc une taxe unique de 0 fr. 25 0/0 de la valeur vénale des propriétés bâties.

Cette taxe porte sur tous les terrains assujettis à la contribution foncière des propriétés non bâties.

La valeur vénale est établie par les agents de la commune, en tenant compte soit des baux, soit du revenu cadastral, soit des titres d'achat n'ayant pas plus de dix années de date, soit de la comparaison du prix de trois

(1) *Bulletin municipal* du 24 février 1901, p. 143.

parcelles les plus voisines, ayant fait l'objet de transactions à des prix connus et authentiques n'ayant pas plus de dix années de date.

Les propriétaires sont admis à réclamer contre l'évaluation pendant six mois, à dater de la publication des rôles ; après ce délai, aucune réclamation n'est admise.

Sur ce point, la Chambre et le Sénat ont adopté un amendement permettant aux propriétaires de réclamer, non seulement pendant les six mois qui suivront la publication du rôle de la première année, mais encore pendant les trois mois qui suivront la publication des rôles des deux années suivantes (1).

Les évaluations de la valeur vénale de la propriété non bâtie seront révisées tous les dix ans.

7° *Taxe d'habitation*. — « Tous les habitants de la ville bénéficieront de la suppression des droits d'octroi. L'équité exigerait que les moins favorisés dans la répartition des richesses fussent libérés de toute taxe de compensation, alors que la partie aisée ou riche de la population devrait assumer la totalité des charges nouvelles. Cet idéal ne pourra être atteint que par l'institution d'un impôt municipal sur le revenu. L'institution de cet impôt n'est pas réalisable directement. Mais nous pouvons tendre indirectement à son établissement. »

Tel est le préambule des considérations dont M. le maire de Lyon faisait précéder ses propositions concernant la taxe sur les loyers d'habitation.

Etant donné, ajoutait-il, que le revenu mobilier ne peut être apprécié qu'à l'aide des « signes extérieurs », et que le chiffre du loyer est un des meilleurs « signes

(1) Amendement Fouquet, *Journ. off.* du 18 juin 1901, Chambre, Débats, p. 1428.

extérieurs » de la richesse ou de la pauvreté, la taxe d'habitation est le moyen le plus pratique pour atteindre le revenu mobilier.

Il faut, en outre, appliquer le principe de la progressivité à cette taxe, d'abord pour égaliser les charges, ensuite pour diminuer les effets possibles de la répercussion de la taxe foncière sur les petits loyers.

Le tarif proposé était le suivant :

Loyers de	1 à 199 francs par an	Taxe . . .	0 fr. 50 0/0
—	200 à 499 »	— . . .	4 » 0/0
—	500 à 1199 »	— . . .	6 » 0/0
—	1200 à 2999 »	— . . .	8 » 0/0
—	3000 et au-dessus	— . . .	10 » 0/0

La taxe devait ainsi rapporter 2.211.412 francs.

Le conseil municipal ratifia entièrement ces propositions et y ajouta la disposition suivante :

« La Ville de Lyon est autorisée à modifier les tarifs qui précèdent pour tenir compte des charges de famille.

« Les tarifs ainsi établis devront être approuvés par décret portant règlement d'administration publique. »

Le ministre se refusa à admettre le système adopté.

La progression, dit-il, a ce résultat éminemment désirable de dégrever les petits loyers ; « mais le procédé par lequel y arrive le conseil municipal est de nature à soulever de graves objections de principe ». Il vaudrait mieux, pour parvenir au même but, retrancher des loyers réels une somme uniforme qui constituerait un minimum non imposable. C'est le procédé qui a été sanctionné par le Parlement pour la répartition du contingent personnel-mobilier à Paris. Le taux de 10 0/0, avec une déduction invariable de 150 francs, donnerait le même produit que le tarif voté par le conseil municipal.

Quant à la modification des tarifs en tenant compte

des charges de famille, elle est du domaine législatif.

Le conseil municipal décida que tous les loyers seraient frappés d'une taxe uniforme de 9 0/0, et qu'il serait déduit de tous les loyers inférieurs à 801 francs une somme de 150 francs, excepté pour les contribuables :

1° Qui ont un simple pied-à-terre à Lyon ;

2° Qui sont imposés au rôle foncier de Lyon, qu'ils soient logés ou non dans leur propre maison ;

3° Qui sont assujettis à la patente au sujet du même local ou de locaux contigus.

Pour la fixation du prix du loyer, il fut établi qu'on tiendrait compte, non seulement du prix principal indiqué dans les baux, mais encore des frais accessoires.

Pour le propriétaire qui habite sa maison et pour les personnes logées gratuitement (fonctionnaires, instituteurs, concierges etc.), la valeur locative du logement sera fixée par le service des contributions directes, par comparaison avec les locaux de même nature et de même importance.

Le produit de la taxe sur les loyers d'habitation était estimé à 2.235.172 francs.

Les modifications apportées par le conseil municipal à sa première délibération, ont eu pour but de mettre ses décisions en harmonie avec l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 qui exige que toutes les taxes soient proportionnelles. On peut se demander si le système adopté respecte bien le principe de la proportionnalité. A la rigueur, on aurait pu l'admettre, si la déduction de la somme de 150 francs non imposable avait été appliquée à tous les loyers. On n'aurait pas eu sans doute une proportionnalité exacte, mais un système dégressif qui n'aurait fait varier le taux d'imposition, selon le chiffre

du loyer, que d'une manière très peu sensible. Au contraire, en limitant la déduction aux loyers inférieurs à 801 francs, on aboutit à un écart brusque et injustifié entre la somme payée par les titulaires de loyers au-dessous de 801 francs et les titulaires de loyers supérieurs à 801 francs. Et pourtant, le contribuable qui paie un appartement 850, et même 900 ou 1000 francs est tout aussi intéressant que celui qui ne paie le sien que 800 francs ; il l'est davantage encore, si le surcroît de charges qu'il s'impose est nécessité par le nombre de ses enfants.

Voici les résultats différents auxquels aboutissent les deux systèmes en question.

Système adopté n'admettant la déduction de 150 fr. que pour les loyers inférieurs à 801 francs.		Système admettant la déduction de 150 fr. pour tous les loyers.	
Loyers	Taxe	Loyers	Taxe
800 fr. . . .	58 fr. 50	800 fr. . . .	58 fr. 50
900 " . . .	81 "	900 " . . .	67 " 50
1000 " . . .	90 "	1000 " . . .	76 " 50
1100 " . . .	99 "	1100 " . . .	85 " 50
1200 " . . .	108 "	1200 " . . .	94 " 50

Puisque le dégrèvement des locaux servant aux familles nombreuses n'était pas admis dans le projet de taxes de remplacement, bien qu'il ait été réclamé au sein du conseil municipal de Lyon (1), il ne fallait pas

(1) A la séance du conseil municipal du 20 décembre 1900, un conseiller, M. Bonnevey, avait demandé qu'ont dégrevat les familles nombreuses de la manière suivante. Au cas où l'on aurait adopté une taxe d'habitation proportionnelle, cette taxe aurait été diminuée d'un dixième, par chaque enfant au-dessus de deux habitant avec ses parents. Pour le cas où la taxe aurait été progressive, le taux de la taxe, tel qu'il était établi, n'aurait été applicable qu'aux locataires habitant avec moins de 3 enfants. Ceux qui en auraient eu 3, 4 ou 5

aggraver ainsi les charges des loyers moyens qui abritent souvent ces familles et qui ne sont pas précisément pour elles le « signe extérieur » de la richesse. Une taxe locative sera toujours contraire à la justice et un obstacle à l'accroissement de la population, lorsqu'elle frappera lourdement ces familles, pour n'atteindre que légèrement les célibataires et les ménages sans enfant.

L'exemption d'impôt d'une somme de 150 francs n'a même pas été accordée à tous les titulaires des loyers de moins de 801 francs. Qu'on l'ait refusée à ceux qui sont assujettis à la patente, au sujet du même local ou de locaux contigus, cela se justifie dans la plupart des cas par ce fait que le commerçant qui ne paierait que la patente et la taxe sur les loyers de commerce pour la plus grande partie du local qu'il occupe, ne paierait rien ou une somme insignifiante comme taxe d'habitation. Ainsi, un commerçant qui pour une location de 1000 fr. paierait les taxes commerciales sur les $\frac{4}{5}$ de cette location, ne pourrait plus être imposé à la taxe locative que sur 200 francs. — Evidemment il n'y a pas lieu de lui déduire 150 francs sur cette somme, parce qu'il a des ressources supérieures à celles d'un ouvrier qui habite un logement de 2 à 300 francs. Au surplus, les commerçants qui habitent un local indépendant de leurs magasins, bénéficient de la déduction.

Ce que l'on ne comprend pas, c'est qu'on ait privé de

résidant avec eux, n'auraient payé sur leur loyer que le taux de la classe inférieure à celle du loyer réel. Ceux ayant plus de 5 enfants résidant avec eux n'auraient payé que le taux de la 2^e classe en dessous de celle de leur loyer réel.

Cette proposition ne fut pas admise par le conseil municipal qui se contenta d'en insérer le principe dans son projet de loi.

ce bénéfice, sans distinction, tous ceux qui sont imposés au rôle foncier de Lyon, qu'ils soient logés ou non dans leur propre maison. La possession d'une maison peut être l'indice d'un avoir plus ou moins considérable. Elle n'est pas toujours un signe de richesse. Il y a des gens de condition très modeste dont la maison qu'ils habitent et qui leur appartient ne représente qu'un loyer de quelques centaines de francs ; il y en a d'autres, on le sait, qui ne possèdent qu'un seul étage d'une maison. Il est regrettable, assurément, qu'on n'ait pas étendu à tous ceux-là le bénéfice de la déduction de la somme non imposable ; ils étaient aussi dignes d'en profiter que ceux qui ne sont pas inscrits au rôle de la contribution foncière.

Malgré tous ces défauts, le système adopté par le conseil, sur la proposition du ministre des finances, a au moins l'avantage, sur celui qui avait été primitivement voté, d'écarter le danger de la progression qui permet d'augmenter les charges des uns sans accroître, voire même en diminuant celles des autres.

Il a sur celui-là un second avantage, c'est d'avoir remplacé par un dégrèvement effectif pour les moins fortunés, cette faculté que s'était accordée le conseil municipal de dispenser de toute taxe les $\frac{2}{3}$ des titulaires de loyers de moins de 200 francs, c'est-à-dire de permettre un dégrèvement de 0 fr. 50 à 1 franc au total qui aurait nécessité beaucoup de formalités, exigé beaucoup de travail aux services municipaux et qui, au fond, était à peu près illusoire.

8° *Taxe sur les loyers de commerce et d'industrie.* — Cette taxe a pour but, selon son auteur, de faire « recouvrer sur des contribuables pour qui la suppres-

sion de l'octroi constitue un avantage évident, une portion des perceptions abandonnées ».

Cette taxe atteint sans doute des contribuables qui retirent de la suppression de l'octroi un bénéfice certain ; quelques-uns d'entre eux, tels que les bouchers et les marchands de gibier, volailles etc., sont même loin d'être frappés dans la proportion du gain qu'ils retirent de la réforme. Pour beaucoup d'autres, l'avantage n'est peut-être pas aussi évident que le dit M. le maire de Lyon ; ils sont censés avoir vu augmenter le chiffre de leurs affaires en raison « de la disparition des barrières, de la faculté apportée à la circulation, de l'afflux de la population » ; il est permis d'en douter. En tous cas, si leur gain est aléatoire, la taxe qu'on leur a imposée est très minime ; nous n'insisterons donc pas.

Le conseil municipal avait voté dans sa première délibération :

1° Une taxe de 1 0/0 sur les locaux loués moins de 3.000 francs ;

2° Une taxe de 1 fr. 50 0/0 sur les locaux loués plus de 3.000 francs.

Exception était faite pour les locaux consacrés aux débits de boissons qui étaient atteints par une taxe spéciale.

Le produit de la taxe devait s'élever à 320.000 francs.

Le ministre objecta que la différence de taux n'était pas justifiée. « On arriverait ainsi, dit-il, à frapper un patentable dont le loyer est de 4.000 francs, trois fois plus que celui dont le loyer n'est que de 2.000 francs. La taxe pèserait ainsi lourdement sur les professions industrielles qui s'exercent généralement dans des locaux importants, tandis qu'elle atteindrait insuffisam-

ment beaucoup de professions commerciales qui sont susceptibles de procurer des bénéfices aussi élevés, sans entraîner une forte dépense de loyer. » En outre, elle épargnerait complètement les professions libérales.

M. le maire de Lyon fit observer qu'il avait toujours été dans les intentions de la municipalité de frapper les professions libérales.

Le conseil substitua donc simplement aux taxes progressives qu'il avait votées, une taxe uniforme de 1 fr.30 0/0 sur les locaux de commerce, d'industrie et à l'usage d'une profession quelconque figurant au tableau des patentes.

9° *Taxe sur les débits de boissons.* — Nous connaissons déjà, et nous avons discuté plus haut, le principe qui a fait établir la taxe sur les débits de boissons. On a voulu reprendre aux débitants le bénéfice qu'allait leur procurer la suppression de l'octroi et dont ils n'auraient pas pu faire profiter le consommateur au détail. On a exempté de cette taxe les débitants qui ne vendent que des boissons à emporter. Comme cette catégorie de débitants n'est pas très nombreuse, M. le maire l'a reconnu lui-même, il eut été sage de ne pas surcharger les autres, pour leur permettre d'accorder quelque réduction aux clients qui leur achètent des liquides à emporter. A cette objection qui lui a été faite au conseil municipal, M. le maire a répondu : « Si nous ne dégrevons pas le prolétaire qui boit, nous dégrevons bien celui qui mange (1) ». C'est dire qu'il faut peut-être chercher dans les idées que professe M. le maire, au sujet des boissons alcooliques, le motif de la

(1) *Bulletin municipal* du 30 décembre 1900, séance du 20 décembre, p. 253.

rigueur avec laquelle il a traité les débitants de boissons.

Ceux-ci se sont plaints qu'on leur demandât, en taxe de remplacement, plus qu'ils ne payaient comme droits d'octroi. M. le maire, au contraire, a affirmé qu'on leur réclamait à peine l'équivalent de ces droits. Il est assez difficile de se prononcer sur cette délicate question de chiffres. Mais tout en admettant comme exactes les déclarations de M. le maire, il est certain que depuis le 1^{er} janvier 1901, soit du chef de l'Etat, soit du chef de la Ville, la situation de nombreux débitants de boissons est devenue assez critique. En effet, le débitant payait autrefois à l'Etat une patente et une licence. En vertu de la dernière loi sur les boissons, cette licence a été considérablement augmentée. En outre, la Ville de Lyon est venue lui imposer une nouvelle licence comportant un droit fixe et un droit proportionnel. Le débitant est donc ainsi frappé trois fois, par la patente, par la licence d'Etat, et par la licence municipale. On peut être un adversaire résolu de l'alcoolisme, mais il n'est pas permis, même pour lutter contre ce fléau, de travailler par voie législative, à la suppression d'une catégorie de commerçants qui ont des droits acquis incontestables à l'exercice de leur profession.

Les débitants et restaurateurs ont été divisés en quatre catégories, d'après le chiffre de leur loyer, et à chacune de ces catégories ont été appliqués un droit fixe et un droit proportionnel :

Catégories				Droit fixe	Droit proportionnel
Loyer de	1 fr.	à	499 fr.	100 fr.	8 0/0
Loyer de	500 »	à	1.199 »	200 »	12 0/0
Loyer de	1.200 »	à	2.999 »	300 »	16 0/0
Loyer de	3.000 »	et plus		400 »	20 0/0

Le produit présumé de ces deux droits doit s'élever à 2.153.051 francs.

Le ministre des finances fit des objections au système de la municipalité lyonnaise.

Dans ce système, dit-il, il y a des écarts brusques et considérables au passage d'une catégorie à l'autre. Ainsi, entre le débitant qui a un loyer de 499 francs et celui qui a un loyer de 500 francs, l'écart sera plus grand qu'entre celui-ci et le cafetier ayant un loyer de 1199 francs, et ainsi de suite.

C'est ce que démontre le tableau suivant :

Loyer			Impôt		
300 fr.	à	499 fr.	100 fr.	à	140 fr.
500 »	à	1,199 »	260 »	à	344 »
1.200 »	à	2,999 »	492 »	à	780 »
3.000 »	et plus		1.000 »	et plus.	

Il vaudrait mieux, dit le ministre, ou adopter la division par catégorie de la récente loi sur les boissons, ou supprimer toute division par catégories, suivant le principe général posé par la loi de 1897 sur les licences municipales. Dans cette dernière hypothèse, un droit fixe de 50 francs et un droit proportionnel de 25 0/0 donneraient un produit inférieur seulement de 200.000 francs au produit recherché, et cette somme serait facilement remplacée par une partie de l'excédent à réaliser sur l'alcool.

Le conseil appréciera, disait en terminant le ministre.

Se prévalant de la latitude qui était ainsi laissée à la municipalité, M. le maire invita le conseil municipal à maintenir sa première délibération.

Le système de la loi sur les boissons, dit-il, fixant les catégories d'après la patente, laisserait toujours le débi-

tant dans l'incertitude de la classe où on le mettrait et par suite, de ce qu'il aurait à payer. D'ailleurs, ce système comme celui de la municipalité admet la progressivité.

Quant au système de la loi de 1897 établi avec les taxes proposées par le ministre, il serait plus dur pour les petits loyers que celui qui a été adopté et plus léger pour les gros loyers.

Le conseil maintint donc les tarifs qu'il avait précédemment adoptés et ajouta quelques dispositions à sa première délibération pour la rendre plus explicite.

1° Le droit proportionnel sera assis sur la valeur locative réelle, déduction faite de l'habitation personnelle.

Celle-ci, qui ne sera passible que de la taxe d'habitation, s'entend de l'appartement du débitant et de sa famille, et non des locaux servant au logement des domestiques et employés ;

2° Les hôtels, auberges, logements et, en général, tous établissements, quelle que soit leur dénomination, servant à l'industrie du logement, subiront :

a) La taxe des débits sur les salles à manger et autres locaux à l'usage commun des voyageurs ;

b) La taxe d'habitation sur les locaux destinés à l'usage particulier des voyageurs.

Ces dernières taxes ont l'avantage de permettre à la Ville de reprendre aux étrangers une partie des sommes qu'ils payaient à l'octroi ; elles tiennent lieu d'une taxe sur les étrangers, sans en avoir les inconvénients.

Enfin les cercles, sociétés et lieux de réunion sont assujettis à une taxe égale à celle qu'ils paient en principal à l'Etat.

10° *Taxe sur les transmissions héréditaires d'immeubles situés sur la commune de Lyon.* — La municipalité lyonnaise avait, lors de sa première délibération, voté une taxe sur les transmissions héréditaires d'immeubles situés sur la commune de Lyon, qui devait rapporter environ 200.000 francs chaque année.

Les tarifs avaient été ainsi fixés :

Ligne directe : 0 fr. 25 0/0.

Entre époux : 0 fr. 65 0/0.

En ligne collatérale :

1° Entre frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces : 1 fr. 75 0/0.

2° Entre parents au delà du 4^e degré, jusqu'au 12^e : 2 fr. 0/0.

Entre personnes non parentes : 2 fr. 25 0/0.

La municipalité n'avait donc pas craint d'augmenter encore les charges énormes qui pèsent sur la propriété immobilière.

Elle dut pourtant renoncer à son projet, devant l'opposition absolue manifestée par le ministre des finances.

« A deux reprises, dit ce dernier, le Parlement s'est prononcé contre la création de taxes additionnelles au droit de mutation par décès. La Ville de Lyon ne saurait donc faire état d'aucune ressource à provenir de ce chef. »

La taxe sur les successions immobilières a donc disparu du projet de suppression de l'octroi de la Ville de Lyon.

11° *Taxe sur les spectacles.* — Une taxe de 0 fr. 10 par place a été imposée pour chaque représentation « aux théâtres, cafés-concerts, guignols, ménageries, cirques et à tous les spectacles, quels qu'ils soient, établis

dans des locaux permanents ou temporaires, à l'exclusion des vogues ou fêtes baladoires ».

Cette taxe doit rapporter 50.000 francs.

Le ministre des finances fit observer avec juste raison que cette taxe « insignifiante pour les places d'un prix élevé, était relativement lourde pour celles qui sont recherchées par les classes laborieuses de la population », et qu'il la verrait avec plaisir transformer dans le sens de la proportionnalité.

Après un échange d'explications sur ce point entre le gouvernement et la municipalité, celle-ci maintint la taxe de 0 fr. 10 par place.

Une difficulté peut surgir à l'occasion de la perception de ce droit.

Il est dit, en effet, dans la loi autorisant la perception des taxes de remplacement que « les contrôleurs de l'administration municipale auront le droit d'exiger chaque jour, dès l'ouverture de la représentation, le versement du montant des droits ».

On a fait remarquer, au cours de la discussion au Sénat, que cette perception serait impossible dans les lieux de spectacle où pendant toute la représentation, il y a des entrées et des sorties.

A cela, le rapporteur a répondu que pour obvier à cet inconvénient, la Ville de Lyon pourrait recourir au système de l'abonnement, et qu'au reste, si « elle éprouvait des pertes par suite d'une rédaction vicieuse dont elle était l'auteur, elle en serait la première punie étant la seule coupable ».

12° *Taxe sur les internats.* — Le principe d'une taxe sur les internats imposée à l'occasion de la suppression de l'octroi était peut-être contestable en vertu de la

maxime *non bis in idem*. Les établissements d'instruction étant frappés, comme tout le monde, de taxes de remplacement multiples, on pouvait se demander pourquoi on leur imposait en outre une sorte de capitation. Néanmoins, à ce point de vue, la question pouvait être discutée (1).

Mais frapper tous les établissements d'enseignement libres et exempter ceux qui appartiennent à l'Etat ou aux départements, c'était user d'une formule fiscale comme d'une arme de combat.

M. le ministre des finances, au cours de la discussion qui a eu lieu à la Chambre à ce sujet, a affirmé que la politique devait rester étrangère à la solution de cette question. Tel n'a pas été, on le sait, le sentiment de M. le maire de Lyon et de la majorité du conseil municipal de cette ville : le compte rendu de la séance du 20 décembre 1900, inséré au *Bulletin municipal de la Ville de Lyon* est là pour en témoigner (2).

Aussi bien était-il impossible de soutenir une mesure semblable, au point de vue purement fiscal, comme a essayé de le faire M. le ministre des finances (3). On sait que les établissements de l'Etat ne paient pas certains impôts : l'impôt foncier, celui des portes et fenêtres et celui des patentes ; mais ils restent soumis aux impôts de consommation. On ne peut donc pas les exonérer d'une taxe établie en remplacement des droits d'octroi

(1) Voir, à ce sujet, l'avis exprimé par M. le maire de Lyon dans la séance du conseil municipal du 5 mars 1901 (*Bull. munic.*, p. 116) et l'opinion émise en sens contraire par M. Aynard, à la Chambre, au cours de la discussion des taxes de remplacement (*Officiel* du 16 juin 1901, Chambre, Débats, p. 1416, col. 3).

(2) Voir le *Bulletin municipal* du 30 décembre 1900, p. 355.

(3) *Journ. offic.*, 16 juin 1901, Chambre, Débats, p. 1416, col. 1.

qu'ils payaient comme tout le monde, sans porter atteinte à la justice et à l'égalité devant l'impôt.

La taxe votée par le conseil municipal dans la séance du 20 décembre 1900 était de 20 francs pour tout élève interne, professeur, serviteur ou employé. Sur la proposition du ministre des finances, elle fut étendue, mais réduite de moitié, à tout élève soumis au régime du demi-internat. Elle était prévue pour la somme de 50.000 francs.

Très vivement combattue à la Chambre, et néanmoins adoptée par celle-ci, cette taxe fut rejetée par le Sénat, sur la proposition de sa commission des octrois qui l'a considérée comme contraire aux dispositions de l'article 5 de la loi du 23 décembre 1897.

*
* *

Le premier projet de loi élaboré par la municipalité lyonnaise contenait, outre l'énumération des taxes que nous venons d'étudier, des dispositions concernant le personnel de l'octroi qui, à partir du jour de la réforme, allait devenir inutile. Ces dispositions ont disparu du projet qui a été soumis à l'approbation du Parlement, car il s'agissait là d'une question que la ville pouvait régler sans l'intervention du législateur. Il a été entendu avec le ministre des finances que le service des contributions directes prendrait ceux des employés d'octroi qui lui seraient nécessaires pour la perception des droits sur l'alcool, et que la Ville de Lyon continuerait à les payer jusqu'à concurrence de 5 0/0 des sommes encaissées par ce service pour le compte de la Ville (soit 60.000 fr.). Les autres employés ont dû toucher des indemnités proportionnelles au temps qu'ils sont restés au service de la Ville.

C. — Etablissement des rôles et perception des taxes.

Après entente entre le ministre des finances et la municipalité lyonnaise, il a été décidé que l'administration des contributions indirectes assurerait la perception de la taxe sur l'alcool, moyennant 5 0/0 du produit, et que l'administration des contributions directes établirait les rôles des taxes suivantes :

- Taxe sur les chevaux, mules, mulets, automobiles;
- Taxe sur la propriété bâtie ;
- d'habitation ;
- sur les loyers de commerce et d'industrie ;
- des débits de boissons et des cercles.

Les services municipaux doivent établir les rôles des taxes :

- Sur les stalles des logeurs ou marchands de chevaux ;
- les constructions neuves ;
- l'entretien des maisons ;
- la propriété non bâtie ;
- les spectacles.

Le recouvrement des taxes de remplacement doit être opéré par les soins des percepteurs des contributions directes, sauf, toutefois, celui de la taxe sur les spectacles qui doit être effectué directement par le receveur du bureau de bienfaisance.

Les frais de perception de toutes les taxes de remplacement sont estimés à 340.000 francs.

D. — Protestations soulevées par le projet de la municipalité lyonnaise.

La question de la suppression de l'octroi a soulevé, parmi beaucoup d'autres, les protestations des habi-

tants de Lyon qui sont domiciliés dans la zone comprise en dehors des barrières de l'octroi. Ceux-ci ont prétendu que n'ayant jamais payé de droits d'octroi, ils devaient être affranchis de toute taxe de remplacement. Ils ont même été soutenus dans leurs revendications par un vœu que le Conseil général a émis au cours de la session de printemps de l'année 1901. Ce vœu tendait à ce que « les taxes de remplacement ne soient pas perçues dans les zones de banlieue, ou subsidiairement, à ce que des mesures de transition soient prises tendant à les soumettre provisoirement à une taxation réduite ».

La situation anormale et privilégiée dans laquelle se trouvaient les habitants de la zone en question, avait été créée à la suite du décret du 10 mai 1854 annexant à Lyon les communes de la Croix-Rousse, la Guillotière et Vaise, afin de ne pas donner trop d'étendue à la ligne de l'octroi. De la sorte, ces contribuables profitaient des dépenses de la ville, quoique dans une proportion plus faible que les autres habitants, sans participer au paiement de ses droits d'octroi.

C'est cette situation qu'a fait cesser la suppression du régime de l'octroi. On comprend que ne jouissant pas dans une aussi large mesure que le reste de la ville des avantages urbains, la zone de banlieue soit soumise provisoirement à une taxation réduite ; mais on ne pouvait pas l'exonérer complètement de toutes les taxes de remplacement, parce qu'elle avait joui, jusqu'à la suppression de l'octroi, d'un régime exceptionnel et de faveur.

S'inspirant de cette idée, le conseil municipal a voté la disposition suivante (1) qui est devenue l'article 18 de la

(1) Séance du 15 mai 1901.

loi du 28 juin 1901 : « Par mesure transitoire, la partie de la commune de Lyon non actuellement assujettie aux droits d'octroi sera temporairement affranchie des taxes de remplacement portant sur la propriété bâtie et non bâtie, sur les constructions neuves, sur l'habitation et sur l'entretien des immeubles.

« Ne bénéficieront pas de cette exemption provisoire les locataires et les propriétaires riverains des voies publiques qui sont ou seront canalisées.

« Les taxes de remplacement précitées deviendront applicables à partir du jour où les travaux de canalisation et d'éclairage seront terminés au droit d'un immeuble. »

On s'est demandé si cette exemption temporaire accordée à la zone de banlieue n'était pas une faveur illusoire qu'il serait facile de supprimer, en effectuant le moindre travail de voirie dans les quartiers de cette zone.

Pour trancher ce doute, la commission du Sénat a tenu à ce que soient consignés dans le rapport rédigé en son nom, les termes de l'entretien qu'avaient eu ses membres avec M. le maire de Lyon. Celui-ci a déclaré « que les intérêts de la banlieue seraient toujours examinés avec la plus grande bienveillance, et que ce ne serait qu'au cas où les habitants d'une région déterminée de la banlieue jouiraient d'une façon évidente, absolue, des avantages dont bénéficient les habitants du centre de la Ville, qu'ils seraient assujettis aux taxes de remplacement (1) ».

(1) *Journ. offic.*, 29 juin 1901. Sénat, Débats, p. 1111 : paroles prononcées par M. le rapporteur de la commission des octrois.

*
* *

Le projet de suppression de l'octroi de la municipalité lyonnaise a provoqué, dès qu'il a été connu, les plus vives réclamations de la part de ceux qu'il atteint dans des proportions plus ou moins excessives. Nous avons examiné et discuté les griefs qu'ils ont formulés contre ce projet et qui, pour la plupart, sont légitimes. Nous nous bornerons donc à donner une simple énumération des corporations et syndicats qui ont fait entendre des protestations. Ce sont :

La Chambre de commerce de Lyon.

L'Union des Chambres syndicales (comprenant 31 syndicats du grand et du moyen commerce et de l'industrie).

La Chambre syndicale des entrepreneurs de bâtiments de Lyon (maîtres-maçons, tailleurs de pierres, charpentiers, menuisiers, plâtriers, peintres, serruriers, plombiers-zingueurs).

La Chambre syndicale des propriétés immobilières de la Ville de Lyon.

La Société académique d'architecture de Lyon.

Le Syndicat des architectes du Rhône.

La Société des géomètres-experts du département du Rhône.

L'Union syndicale des gérants d'immeubles de Lyon.

Le Syndicat des limonadiers et hôteliers de Lyon et du Sud-Est.

Le Syndicat des petits patrons restaurateurs, hôteliers, limonadiers et similaires de la Ville de Lyon et de la banlieue.

Le Syndicat des vins et spiritueux en gros.

Le Syndicat des alcools et liqueurs.

E. — *Vote du projet.*

Toutes les protestations qui ont été formulées auprès des pouvoirs publics, à l'encontre du projet de la municipalité lyonnaise, sont restées sans effet. Celle-ci l'a maintenu contre le vœu d'une très grande partie de la population.

Malgré la vive opposition qu'ont faite à son adoption plusieurs des représentants les plus autorisés de la Ville de Lyon, le Parlement l'a ratifié en n'y apportant qu'une seule modification importante, la suppression de la taxe sur les internats (1).

On peut répéter, au sujet de ce projet, ce que disait, en 1898, la commission de l'octroi du conseil municipal de Lyon, à l'occasion du projet de suppression partielle qu'elle avait élaboré : on voit très bien ceux qui perdent à son application, on aperçoit plus difficilement ceux qui y gagnent. A côté de tous ceux qui y perdent, et ils sont légion, propriétaires, locataires, débitants de boissons, entrepreneurs, architectes, ouvriers du bâtiment, ainsi que tous ceux dont ces derniers constituaient la clientèle, on se demande quels sont les privilégiés qui y trouvent quelque bénéfice ? On ne peut guère ranger dans cette catégorie, avec quelque certitude, que les charcutiers et les bouchers qui, pour la plupart, malgré des promesses qu'ils se sont excusés de n'avoir pu te-

(1) En cette circonstance, le Parlement s'est conformé à la jurisprudence que la Chambre a créée lorsqu'au moment de la discussion des taxes de remplacement applicables à la Ville de Paris, elle a adopté une motion de M. Berthelot, portant que le droit de la Chambre, à l'égard des taxes présentées par le conseil municipal de Paris, n'allait pas au delà de l'adoption ou du rejet pur et simple.

nir, se sont arrangés pour garder intact le gain que leur a procuré la réforme. Quant aux contribuables qui parmi les taxes de remplacement n'ont à payer que la taxe d'habitation, il y en a fort peu pour lesquels cette taxe ne soit pas supérieure aux droits d'octroi qu'ils payaient sur les boissons hygiéniques. Le plus grand nombre même se sont figurés que la suppression de l'octroi leur procurait un dégrèvement beaucoup plus fort que celui qu'elle leur apportait en réalité, parce que l'enlèvement des tarifs d'octroi ayant suivi de très près celui des droits d'entrée de l'Etat, ils ont mis sur le compte de la réforme municipale le bénéfice qui est résulté de ces deux opérations fiscales complètement distinctes.

En somme, beaucoup de pertes et de désillusions supportées au profit de ceux qui écoulent aujourd'hui chez elle leurs produits sans entraves, voilà ce qu'aura rapporté de plus clair à la Ville de Lyon, l'acte téméraire qu'elle a accompli, en opérant par elle-même une réforme qui ne peut être faite utilement sans le concours de toute la nation.

CONCLUSION

Arrivés à la fin de cette étude, nous pouvons maintenant considérer où en est le problème de la suppression de l'octroi.

La loi du 29 décembre 1897 qui devait hâter sa solution, n'a pas produit les résultats que certains de ses partisans avaient escomptés. Loin de rendre plus prochain le jour où tous les octrois auront vécu, elle semble au contraire avoir éloigné cette échéance par les effets négatifs et le plus souvent mauvais qui sont résultés de la suppression partielle, et par l'aversion que cette réforme incomplète a inspirée aux contribuables pour la suppression totale.

En somme, toutes les villes, à quelques rares exceptions près, se sont contentées de dégrever leurs boissons hygiéniques ; le plus grand nombre même ne les ont dégrevées que partiellement, dans les limites fixées par la loi de 1897. On ne peut vraiment pas citer comme des exemples probants les cas isolés de petites villes comme Agde, Salins et St-Jean-de-Maurienne qui se sont débarrassées en une seule fois de leurs tarifs d'octroi. Aucune ville de quelque importance, sauf celle de Lyon, n'a osé entrer dans cette voie. Paris, Marseille, Bordeaux, St-Etienne et une foule d'autres villes ont reconnu l'impossibilité d'opérer la réforme complète avec leurs seules ressources. L'opinion qu'elles ont suivie en cette circonstance est d'ailleurs celle qui a été professée

par la grande majorité de ceux qui se sont occupés de la question de l'octroi. C'est celle qu'ont mise en pratique tous les pays qui ont résolu cette question.

« Il faudra tôt ou tard, écrivait M. Paul Strauss, sénateur de la Seine, dans la *Revue municipale* du 10 novembre 1900, en revenir au système belge dont les municipalités réclament avec une insistance légitime l'adaptation française. Combien de conseils municipaux, ceux de Lyon, Marseille, Nantes, St-Etienne, Nîmes, St-Denis, Orléans, Brest, Besançon, etc. ont voté à l'instar de l'assemblée parisienne qui, dans sa séance du 20 mars 1898, émettait le vœu « que le Parlement étudiat à bref délai les moyens de faciliter aux villes l'abolition totale de leurs octrois, par l'abandon que ferait l'Etat à leur profit d'une partie des impôts directs, dont le produit serait remplacé dans le budget national par celui d'impôts indirects généraux perçus sur l'ensemble des citoyens »..... Il n'y a pas d'autre solution logique et pratique. Tout autre système aboutirait fatalement à un avortement à plus ou moins brève échéance. »

Cette théorie est celle de M. Fleury-Ravarin comme aussi celle de M. Edouard Vaillant.

Elle a été professée par M. le maire de Lyon lui-même, alors que rapporteur de la commission de l'octroi, il demandait au conseil municipal de Lyon, dans sa séance du 28 avril 1896, d'émettre le regret que l'Etat ne participât pas à la réforme de l'octroi, parce qu'« elle intéresse le commerce et l'agriculture du pays tout entier »:

Et ce ne sont pas seulement les habitants des villes qui partagent cette opinion. Le Conseil général du Rhône où il y a 21 représentants de la campagne sur

29 membres, émettait, le 15 avril 1899, le vœu, « que le Parlement abrogeât la loi du 29 décembre 1897 et la remplaçât par une législation nouvelle imposant aux communes la suppression complète et obligatoire de l'octroi avec le concours financier de l'Etat ». Ce vœu était signé de 25 membres du conseil.

On pourrait objecter que tout récemment, la commission départementale du Rhône qui est une émanation du Conseil général, consultée sur le projet de suppression de l'octroi de Lyon, par application de la loi du 10 août 1871, a émis un avis favorable à ce projet. Mais il ne faut pas oublier que cette commission a été consultée à la veille de la discussion du projet au Sénat, et obligée de se prononcer séance tenante, sous peine de voir expirer, quatre ou cinq jours après, les délais accordés à la Ville de Lyon pour se mettre en règle avec la loi de 1897. Tout en émettant un avis favorable, elle a bien eu soin d'ajouter qu'elle le donnait parce qu'« il y avait urgence » et qu'elle était « désireuse de ne pas retarder la discussion par le Parlement d'un projet aussi important ».

C'est enfin M. Caillaux, ministre des finances, qui, à maintes reprises, a affirmé la nécessité du concours financier de l'Etat.

Dans la séance de la Chambre du 27 juin 1899, il s'exprimait ainsi : « Je crois qu'il y a quelque chose d'abusif à dire aux villes : vous ferez disparaître vos droits d'octroi, mais nous ne vous abandonnerons aucune recette en compensation. Ma conviction, c'est qu'on ne pourra arriver à faire une réforme intéressante en matière d'octroi, — et je crois que cette réforme doit être faite, — que le jour où l'on proposera de suppri-

mer l'ensemble des taxes d'octroi, en abandonnant aux communes une partie de l'impôt que l'Etat percevait. »

Cet avis, M. le ministre des finances le soutenait de nouveau devant le Parlement, les 14, 21 et 28 décembre 1900 (1).

Eh bien ! c'est de ce concours financier de l'Etat dont nous venons de voir la nécessité universellement reconnue, que seule la Ville de Lyon a cru pouvoir se passer. Flattée par les invitations ministérielles qui lui avaient été faites à plusieurs reprises de servir d'exemple aux autres cités, elle a voulu s'imposer en quelque sorte à leur admiration, en exécutant avec ses seules ressources ce qu'aucune d'elles n'a osé tenter. En opérant ainsi, les représentants municipaux de la ville de Lyon, ceux du moins qui se sont associés à cette œuvre, se sont livrés à un jeu dangereux. Ils ont essayé sur leurs concitoyens une expérience que personne ne se souciait de faire et dont tous les gens prévoyants redoutaient les désastreuses conséquences. Ils ont frappé sans ménagement la propriété immobilière, favorisant ainsi indirectement ceux qui réclament sa nationalisation. Ils ont enfin surchargé d'impôts certaines catégories de citoyens et travaillé à en exonérer à peu près complètement certaines autres, pour nous acheminer sans doute vers cet état social, où l'impôt sera voté par ceux

(1) C'est encore dans le sens de la participation de l'Etat au rachat des tarifs d'octroi, que s'est prononcé, au mois de septembre dernier, le Congrès des Associations pour l'avancement des sciences qui s'est tenu à Ajaccio et qui comptait parmi ses membres un grand nombre de maires des principales villes de France, M. Adrien Veber, président du Conseil général de la Seine et M. Landrin, président de la commission des taxes de remplacement du conseil municipal de Paris.

qui ne le paieront plus. Au point de vue politique, économique et social, ils ont donc fait une œuvre mauvaise. Il ne nous reste plus qu'à souhaiter, qu'instruit par leur erreur, le Parlement se décide enfin à envisager le problème de la suppression de l'octroi à son véritable point de vue, et qu'associant le pays tout entier à cette réforme d'intérêt général, il fasse de sa réalisation une œuvre nationale.

APPENDICE

LOI autorisant la Ville de Lyon à établir à son profit diverses taxes en remplacement des droits d'octroi supprimés.

ART. 1^{er}. — Les barrières de l'octroi sont supprimées dans la Ville de Lyon.

En remplacement des droits d'octroi autres que les droits sur l'alcool, la Ville de Lyon est autorisée à établir :

1^o Une taxe sur les chevaux, mules ou mulets et sur les voitures automobiles ;

2^o Une taxe sur les locaux des loueurs et marchands de chevaux ;

3^o Une taxe sur les constructions neuves ;

4^o Une taxe sur l'entretien des constructions ;

5^o Une taxe sur les débits ;

6^o Une taxe sur les propriétés bâties ;

7^o Une taxe sur les propriétés non bâties ;

8^o Une taxe d'habitation ;

9^o Une taxe sur les locaux servant à l'exercice d'une profession ;

10^o Une taxe sur les cercles ;

11^o Une taxe sur les théâtres.

Toutes les règles relatives à l'assiette et au recouvrement des contributions directes auxquelles il n'est pas expressément dérogé dans les dispositions ci-dessus sont applicables aux taxes de remplacement autorisées par la présente loi et aux réclamations auxquelles elles peuvent donner lieu.

ART. 2. — Le droit d'octroi sur l'alcool est fixé à cent francs (100 fr.) par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, esprits, fruits à l'eau-de-vie, liqueurs, absinthes et autres liquides alcooliques non dénommés, introduits sur le territoire de la commune de Lyon.

1^o Taxes de substitution.

ART. 3. — Est autorisée, au profit de la Ville de Lyon, une taxe annuelle sur les chevaux, mules ou mulets et voitures automobiles possédés sur le territoire de la commune. Les contribuables ayant plusieurs résidences sont passibles de la taxe pour les chevaux, mules ou mulets et voitures automobiles qui les suivent habituellement à Lyon.

Cette taxe est fixée pour les chevaux, mules ou mulets, à quatre-vingt-dix francs (90 fr.) par tête d'animal.

La taxe sur les voitures automobiles est due pour toutes les voitures automobiles possédées par des personnes résidant dans la Ville de Lyon, quels que soient le mode de construction de ces voitures et leur mode d'utilisation ; elle est fixée à :

Quarante francs (40 fr.) pour chaque voiture automobile à une ou deux places ;

Soixante-quinze francs (75 fr.) pour chaque voiture automobile à plus de deux places ;

Cinq francs (5 fr.) par chaque cheval-vapeur ou fraction de cheval-vapeur.

La taxe est réduite à cinquante francs (50 fr.) pour les chevaux de l'armée et pour les chevaux attelés à des voitures publiques payant un droit de stationnement. — A chaque voiture atteinte par le droit de stationnement peuvent être attribués, au maximum, deux chevaux bénéficiant de cette réduction.

Sont exemptés de la taxe les chevaux logés et entretenus hors des barrières actuelles de l'octroi lorsqu'ils sont attachés à une exploitation agricole.

Les deux taxes autorisées par le présent article sont assises suivant les règles applicables à la contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets, perçue pour le compte de l'Etat. Toutefois il n'est exigé de déclaration spéciale, que pour les éléments d'imposition qui ne sont pas passibles de cette contribution.

ART. 4. — Une taxe annuelle de dix francs (10 fr.) par stallé est établie à la charge des marchands et loueurs de che-

vaux et de toutes personnes faisant commerce de nourrir ou de loger des chevaux, mules et mulets.

Les intéressés devront faire à la mairie la déclaration du nombre de stalles existant dans leurs établissements.

Les déclarations sont valables pour toute la durée des faits qui y ont donné lieu. Elles doivent être modifiées au cas de changement dans les bases de la cotisation.

Les déclarations sont faites ou modifiées, s'il y a lieu, le 1^{er} mars au plus tard de chaque année. En ce qui concerne la cotisation de l'année 1901, elles doivent être faites dans les deux mois qui suivront la promulgation de la présente loi.

La taxe sera portée au triple pour les éléments imposables qui n'ont pas été déclarés ou qui ont fait l'objet de déclarations tardives.

ART. 5. — Les constructions neuves sont soumises à des taxes établies comme suit :

1^{re} CATÉGORIE. — Maisons construites sur caves, avec rez-de-chaussée en pierre dure et étages en pierre blanche :

Rez-de-chaussée et premier étage réunis ou rez-de-chaussée sans étages : vingt francs (20 fr.) par mètre carré ; chaque étage en sus, 4 fr. le mètre carré.

2^e CATÉGORIE. — Maisons construites sur caves, avec rez-de-chaussée en pierre dure et étages en pierre appareillée par crosses et lancis, soit pierre de la Grive, pierre blanche ou autres que pierre dure :

Rez-de-chaussée et premier étage réunis ou rez-de-chaussée sans étages : treize francs (13 fr.) par mètre carré ; chaque étage en sus, trois francs (3 fr.) par mètre carré.

3^e CATÉGORIE. — Maisons avec rez-de-chaussée en pierre dure ou en maçonnerie et étages en mâchefer, et toutes maisons d'habitation ne rentrant pas dans les catégories précédentes :

Rez-de-chaussée et premier étage réunis ou rez-de-chaussée sans étages : huit francs (8 fr.) par mètre carré ; chaque étage en sus, deux francs (2 fr.) par mètre carré.

4^e CATÉGORIE. — Bâtiments exclusivement affectés à l'usage d'industrie et de commerce et composés d'un rez-de-chaussée et d'un étage :

Un franc cinquante centimes (1 fr. 50) par mètre carré.

5^e CATÉGORIE. — Usines ou entrepôts d'un seul rez-de-chaussée :

Un franc (1 fr.) par mètre carré.

6^e CATÉGORIE. — Hangars ou constructions composées d'un simple couvert avec murs ou cloisons sur deux ou trois côtés :

Quarante centimes (0 fr. 40) par mètre carré.

7^e CATÉGORIE. — Tous travaux de constructions neuves non prévus dans les catégories précédentes, tels que construction de murs de soutènement, établissement de chemins, voies ferrées ou autres, etc. :

Taxe sur les matériaux employés, savoir :

Gravier et sable, le mètre cube, cinquante centimes (0 fr. 50) ;

Béton, maçonnerie, bois, le mètre cube, un franc cinquante centimes (1 fr. 50) ;

Fer, les 100 kilogrammes : un franc cinquante centimes (1 fr. 50).

Tout exhaussement d'un immeuble est considéré comme construction neuve.

ART. 6. — Tout propriétaire, architecte ou entrepreneur sera tenu, en demandant l'autorisation de bâtir, d'indiquer la catégorie à laquelle appartient la construction qu'il s'agit d'édifier, ainsi que la surface et le nombre des étages qu'elle doit comprendre.

D'après ces données, le service de la voirie municipale établira un titre de perception provisoire.

La taxe des constructions neuves sera exigible :

Un tiers au moment de la remise de l'autorisation de bâtir ;

Un tiers quand la construction sera élevée à la moitié de sa hauteur ;

Un tiers à la couverture hors d'eau.

Le versement du dernier tiers sera précédé de l'établissement du titre définitif de perception, certifiant, d'après les vérifications du service compétent, l'exactitude des données servant de bases à l'imposition. Il sera tenu compte dans ce titre définitif des modifications qui auraient été apportées, en cours d'exécution des travaux, aux données de la déclaration

initiale, et le montant des droits à percevoir sera augmenté ou diminué en conséquence.

ART. 7. — La taxe annuelle d'entretien est calculée, pour chaque immeuble, d'après le tarif suivant :

TAXE	1 ^{re} CATÉGORIE — Un étage.	2 ^e CATÉGORIE — Deux étages.	3 ^e CATÉGORIE — Trois étages.	4 ^e CATÉGORIE — Quatre étages.	5 ^e CATÉGORIE — Cinq étages.	6 ^e CATÉGORIE — Six étages.	7 ^e CATÉGORIE — Plus de six étages.	8 ^e CATÉGORIE Hangars, constructions avec cours et murs, sur 2 ou 3 côtés, murs de soutènement. Chemins, voies ferrées, et généralement tous travaux immobiliers ou constructions non prévues
Le mètre carré..	0 fr. 08	0 fr. 08	0 fr. 08	0 fr. 08	0 fr. 08	0 fr. 08	0 fr. 08	0 fr. 01
Plus 3 centimes par étage au-dessus du premier.								

Pour les maisons en cours de construction au moment de la mise en vigueur de la présente loi et pour les maisons construites postérieurement, la taxe annuelle d'entretien n'est due que la troisième année qui suivra celle pendant laquelle le dernier terme de la taxe sur les constructions neuves aura été exigible.

Les constructions achevées depuis moins de trois ans avant la mise en vigueur de la présente loi deviendront passibles de la taxe annuelle d'entretien au moment où le contingent de la contribution personnelle-mobilière sera modifié du fait de ces constructions.

La taxe annuelle d'entretien est payable en deux termes égaux, le 31 janvier et le 31 juillet.

ART. 8. — Les débits de boissons à consommer sur place sont assujettis à une taxe composée d'un droit fixe et d'un droit proportionnel, réglé conformément au tarif ci-après :

CATÉGORIES	MONTANT DU LOYER formant l'assiette de la taxe	TAXE APPLIQUÉE	
		Droit fixe	Droit proportionnel
	francs	francs	p. 100
1 ^{re}	De 1 à 499	100 »	8
2 ^e	De 500 à 1.199	200 »	12
3 ^e	De 1.200 à 2.999	300 »	16
4 ^e	De 3.000 et plus	400 »	20

La taxe ne porte que sur la valeur locative de l'établissement commercial, à l'exclusion des locaux d'habitation autres que ceux qui servent au logement des domestiques et employés.

Tout propriétaire ou tenancier d'établissement devra dans les deux mois qui suivront la promulgation de la présente loi, et à l'avenir avant l'ouverture de son débit, faire à la mairie une déclaration indiquant la valeur locative totale de son établissement.

Cette déclaration vaudra jusqu'à déclaration contraire. En cas de modification dans la valeur locative ou la destination de l'établissement, une nouvelle déclaration sera nécessaire.

La taxe sera portée au triple en cas d'omission de déclaration et au double en cas de déclaration inexacte ou incomplète.

La taxe sur les débitants de boissons sera établie et perçue au moyen de rôles qui seront publiés au commencement de l'année pour les débitants exerçant au 1^{er} janvier ; des rôles supplémentaires, comprenant les établissements omis dans le rôle primitif et ceux nouvellement déclarés, seront établis tous les mois ; pour ces derniers, la part d'impôt afférente à l'exercice en cours sera établie proportionnellement au nombre de mois restant à courir jusqu'à la fin de l'année, y compris le mois pendant lequel l'établissement a été ouvert.

La taxe sera payable par douzième; elle pourra être encaissée à domicile.

2° Taxes sur la propriété immobilière.

ART. 9. — La taxe sur la propriété bâtie est fixée à cinq pour cent (5 0/0) du revenu net qui sert de base à la contribution foncière, conformément à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1900.

Elle sera soumise à toutes les règles applicables à cette contribution ; toutefois, en sont exemptées les propriétés bâties temporairement affranchies par application des lettres patentes du 12 août 1774 et des lois des 1^{er} décembre 1790, 3 frimaire an VII, 8 août 1890 (art. 9) et 30 novembre 1894.

Il n'est accordé aucun dégrèvement pour cause de vacance de maison ou de chômage d'usine.

La taxe est imposée au nom du propriétaire, de l'usufruitier, de l'usager et généralement de toute personne titulaire, en nature ou en espèces, du revenu de l'immeuble.

Pour les constructions élevées sur le terrain d'autrui, elle est cotisée au nom du propriétaire du terrain à raison de cinq pour cent (5 0/0) du loyer de ce terrain, et, pour le surplus, au nom du propriétaire de la construction.

ART. 10. — La taxe sur les propriétés non bâties est fixée à vingt-cinq centimes pour cent (0 fr. 25 0/0) de la valeur vénale.

Elle porte sur tous les terrains assujettis à la contribution foncière des propriétés non bâties, à l'exception des terrains couverts de constructions ou servant de chantiers.

La valeur vénale est déterminée, soit au moyen des actes et jugements translatifs ou déclaratifs de propriété et ne remontant pas à plus de dix années, soit par comparaison avec d'autres terrains dont le prix aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation en tenant compte notamment des baux à loyer, à ferme ou à colonage partiaire, ou du revenu cadastral.

Les évaluations seront révisées tous les dix ans.

Les propriétaires seront admis à réclamer contre l'évaluation de la valeur vénale pendant six mois à dater de la publication du rôle de la première année suivant l'évaluation ou la révision, et pendant les trois mois qui suivront la publication des rôles des deux années suivantes.

ART. 11. — Les taxes prévues aux articles 9 et 10 sont exigibles en deux termes égaux, le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre.

3° Taxes sur la généralité des citoyens.

ART. 12. — La taxe d'habitation est fixée à neuf pour cent (9 0/0) de la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle.

Elle est imposée au nom des occupants, à quelque titre que les locaux soient occupés.

La valeur locative est déterminée conformément aux dispositions de l'article 12, § 3 de la loi du 15 juillet 1880. Une somme fixe de cent cinquante francs (150 fr.) est déduite du total des valeurs locatives des locaux d'habitation occupés par un même contribuable, si ce total ne dépasse pas huit cents francs (800 fr.).

Cette déduction ne sera pas accordée à ceux :

1° Qui ont un simple pied-à-terre à Lyon ;

2° Qui sont imposés au rôle foncier de Lyon, qu'ils soient logés ou non dans leur propre maison ;

3° Qui sont assujettis à la patente au sujet du même local ou de locaux contigus.

La taxe d'habitation est exigible en deux termes égaux le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre.

ART. 13. — La taxe sur les locaux commerciaux et industriels est fixée à un franc trente centimes pour cent (1 fr.30 0/0) de la valeur locative.

Elle porte sur tous les locaux, autres que les locaux d'habitation, qui servent à l'exercice d'une profession patentée ; elle est basée sur la valeur locative, définie par l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880. En sont exemptés les locaux assujettis aux taxes spécialement prévues par les articles 4 et 8.

ART. 14. — Les hôtels, auberges, maisons de santé ou de retraite, chambres meublées et généralement tous établissements, quelle que soit leur dénomination, servant à l'industrie du logement subiront :

La taxe des débits à raison des salles à manger et autres locaux affectés à l'usage commun des voyageurs ;

La taxe d'habitation à raison des locaux destinés à l'usage particulier des voyageurs.

4^o Taxes somptuaires.

ART. 15. — Il est perçu pour le compte de la Ville de Lyon sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, une taxe égale au montant en principal de la taxe établie au profit de l'Etat.

ART. 16. — Les théâtres, cafés-concerts, guignols, ménageries, cirques, et tous les spectacles, quels qu'ils soient, établis dans des locaux permanents ou temporaires, à l'exclusion des vogues ou fêtes baladoires payeront un droit de dix centimes (0 fr. 10) par place occupée pour chaque représentation.

Les contrôleurs de l'administration municipale auront le droit d'exiger chaque jour, dès l'ouverture de la représentation, le versement du montant des droits.

Dispositions diverses.

ART. 17. — Pour l'année 1901, les taxes de remplacement seront réduites en proportion de la fraction de l'année écoulée au jour de la suppression de l'octroi.

Les taxes prévues aux articles 9, 10 et 12 seront exigibles en une fois, le 1^{er} septembre. La taxe prévue à l'article 7 sera exigible en une fois, le 31 juillet.

Pour les constructions en cours au moment de la mise en vigueur de la présente loi, la taxe prévue à l'article 5 sera calculée en raison du degré d'avancement des travaux.

ART. 18. — Par mesure transitoire, la partie de la commune de Lyon non actuellement assujettie aux droits d'octroi sera temporairement affranchie des taxes de remplacement portant sur la propriété bâtie et non bâtie, sur les constructions neuves, sur l'habitation et sur l'entretien des immeubles.

Ne bénéficieront pas de cette exemption provisoire les locataires et propriétaires riverains des voies publiques qui sont ou seront canalisées ou éclairées.

Les taxes de remplacement précitées deviendront applicables à partir du jour où les travaux de canalisation et d'éclairage seront terminés au droit d'un immeuble.

ART. 19. — Les frais d'assiette, d'impression et d'expédition des états-matrices et des rôles, ainsi que les frais de confection et de distribution des avertissements, sont à la charge de la Ville de Lyon.

Les rôles établis en vertu de la présente loi sont dispensés du timbre.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 28 juin 1901.

EMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

*Le président du conseil,
ministre de l'intérieur et des cultes,*
WALDECK-ROUSSEAU.

Le ministre des finances,
J. CAILLAUX.

BIBLIOGRAPHIE

- Archives municipales de la Ville de Lyon.** — Inventaire Chappe, IV^e partie, Titre I, Volume 14.
- D'Avenel.** — Les octrois en France et à l'étranger.
- Bardoux.** — Rapport sur la suppression de l'octroi. *Journal officiel*, 1894. Sénat, Documents, p. 231 et s.
- Barillon.** — De la suppression des octrois. Lyon, 1841.
- Berthélemy.** — Conférence faite à la Société d'économie politique de Lyon, le 12 février 1898.
— Article sur la suppression de l'octroi paru dans la *Revue de Paris*, du 15 juin 1899.
- Bertrand.** — Des taxes communales d'octroi, de leur établissement, de leur suppression. Paris, 1896.
- Blanc (Charles).** — La suppression des octrois. — Article paru en 1889 dans la *Revue générale d'administration* et en brochure chez Berger-Levrault. Paris.
- Block (Maurice).** — Annuaire de l'économie politique et de la statistique. 1899. Paris, Guillaumin.
- Bonnal.** — Traité des octrois. Paris, 1873.
- Boucar et Jèze.** — Eléments de la Science des finances et de la Législation financière française, 1896. Paris, Giard et Brière.
- Brelay (Ernest).** — L'octroi, ses inconvénients, ses compensations, son remplacement éventuel par une taxe directe. *Réforme sociale* du 15 juillet 1886.
- Charpillat.** — Brochure sur l'administration des octrois municipaux. Rennes, 1838.

- Des Cilleuls** (Alfred). — Les octrois et leur remplacement. *Réforme sociale* du 1^{er} avril 1894.
- Clamageran** (J. J.). — Histoire de l'impôt en France.
- Clerjon et Morin**. — Histoire de Lyon.
- Cohen** (Edouard). — La question des octrois. *Réforme sociale* du 16 décembre 1893.
- Dalloz**. — Répertoire et supplément, V^o Octroi.
- Deloynes**. — Les octrois et les budgets municipaux.
- Foudeh** (Saïd-Hassan). — Les octrois et leurs divers modes de remplacement. Toulouse, 1899.
- Fournier de Flaix**. — L'impôt dans les diverses civilisations.
- Gailleton**. — Enquête sur les législations étrangères en matière d'octroi (1885). Rapport Guillemet, *Journal officiel*, 1892; Chambre, Documents, p. 828 et s.
- Guignard** (Alfred). — De la suppression des octrois et de leur remplacement, 1888.
- Guillemet**. — Rapport sur la suppression de l'octroi. *Journal officiel*, 1892; Chambre, Documents, p. 815 et s.
- Guyot et Merlin**. — Répertoire, V^o Octroi.
- Guyot** (Yves). — La suppression des octrois et la politique expérimentale. Paris, 1886. Guillaumin. — Discours et articles de revues.
- Hermitte**. — Les octrois et les budgets municipaux.
- De la Hougue** (Jacques). — La loi du 29 décembre 1897, sa genèse, son application, ses effets. Paris, 1899.
- Leroy-Beaulieu**. — Traité de la science des finances. — Les taxes pour le remplacement total ou partiel des droits d'octroi. « *Economiste* » des 8 et 15 janvier 1898. — Divers articles dans l'« *Economiste* ».
- Pélagaud** (E.). — La suppression de l'octroi. Rapport présenté à la Société d'économie politique de Lyon, le 11 mars 1898.
- Pey** (J. B.). — La suppression des octrois. Rapport présenté au congrès de la propriété bâtie de France; Lyon, 1894.
- Le Play**. — Réforme sociale, chapitres 57, XVIII et 65, XVIII.
- Say** (Léon). — Dictionnaire des finances.
- Le Sourd** (André). — Législation des octrois; leurs conséquences économiques et financières; leur suppression. Paris, 1886.
- Toussaint** (H.). — Observations présentées à l'encontre du projet de loi déposé le 18 janvier 1900 au sujet de la suppression de l'octroi de Dijon. Dijon, 1900.
- Turquey** (E.). — Les octrois municipaux. Fondement économique,

organisation administrative et financière ; jurisprudence. Paris, 1899 ; Giard et Brière.

Veber (Adrien). — La suppression des octrois. Paris, 1899 ; Giard et Brière.

Weil (Eugène). — Le régime des octrois. Nancy, 1899.

Vu :

Lyon, le 24 juillet 1901.

Le Président de la Thèse,
P. ROUGIER.

Vu :

Lyon, le 30 juillet 1901.

Le Doyen de la Faculté,
E. CAILLEMER.

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 31 juillet 1901.

*Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,*
G. COMPAYRÉ.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE.

	Pages
CHAPITRE I. — L'octroi dans l'antiquité	1
I. — L'octroi en Grèce	1
II. — L'octroi à Rome	2
CHAPITRE II. — L'octroi en France avant 1789.	4
I. — De la conquête romaine à la fin du moyen-âge	4
II. — De la fin du moyen-âge à la Révolution.	7
CHAPITRE III. — L'octroi en France après 1789	15
I. — La suppression de l'octroi par l'Assemblée constituante	15
II. — Rétablissement de l'octroi sous le Directoire et le Consulat.	18
III. — Principales lois réglementant la matière de l'octroi depuis 1800 jusqu'à nos jours.	21
IV. — La question de la suppression de l'octroi de 1815 à 1870.	27
V. — La question de la suppression de l'octroi de 1870 à la loi du 29 décembre 1897.	31
VI. — La loi du 29 décembre 1897.	43
CHAPITRE IV. — Aperçu sur les législations étrangères.	54
I. — Pays n'ayant jamais eu d'octroi.	54
II. — Pays ayant supprimé les octrois	57
III. — Pays ayant actuellement des octrois	62

SECONDE PARTIE

CRITIQUE DE L'OCTROI.

CHAPITRE I. — Généralités sur les droits d'octroi. Statistique	65
CHAPITRE II. — Inconvénients et avantages de l'octroi.	70
I. — Arguments des adversaires de l'octroi	70
II. — Arguments des partisans de l'octroi.	84

TROISIÈME PARTIE

SYSTÈMES DE REMPLACEMENT.

SECTION I. — Etude des différents systèmes proposés pour remplacer l'octroi.	99
CHAPITRE I. — <i>Systèmes n'impliquant pas le concours de l'Etat.</i>	99
I. — Impôt sur le capital et notamment sur la propriété foncière et les loyers	99
A. Proposition Ménier.	99
B. Proposition Yves Guyot	104
C. Taxe unique sur les loyers.	107
D. Théories de M. Leroy-Beaulieu	109
II. — Centimes additionnels.	111
III. — Libre choix par les communes de leurs taxes de remplacement. Propositions Ménier et Yves Guyot. Textes votés par la Chambre le 10 mars 1889 et le 4 mai 1893. Système de la loi du 29 décembre 1897.	111
CHAPITRE II. — <i>Systèmes impliquant le concours de l'Etat.</i> . .	113
I. — Impôt sur le revenu ; projets Lemoyne (1871), Deloynes (1871) et Boiteau (1876)	114
II. — Monopole de l'alcool ; proposition Alglave. . . .	116
III. — Surtaxe de l'alcool ; proposition Guillemet (1890). .	119
IV. — Abandon aux communes de plusieurs contributions directes et augmentation des impôts indirects d'Etat. Système de M. Berthélemy. Proposition de loi de M. Fleury-Ravarin (1899). .	122

APPENDICE. — Proposition de loi de M. Edouard Vaillant. . .	140
SECTION II. — Etude de quelques projets municipaux. . .	145
CHAPITRE I. — <i>Dijon</i> (1900).	147
CHAPITRE II. — <i>Paris</i> (1900)	158
CHAPITRE III. — <i>Lyon</i> (1901)	177
I. — La question de la suppression de l'octroi au conseil municipal de Lyon de 1870 à 1900. . . .	178
II. — Projet voté par le conseil municipal de Lyon en 1900-1901 et approuvé par le Parlement en juin 1901	214
A. Principes généraux de la réforme	214
B. Taxes de remplacement	227
Taxe sur l'alcool.	228
— sur les chevaux, mules, mulets, etc.	230
— sur les constructions neuves	234
— d'entretien des immeubles.	237
— sur la propriété bâtie.	239
— sur la propriété non bâtie.	247
— d'habitation.	249
— sur les loyers de commerce et d'industrie. . .	254
— sur les débits de boissons	256
— sur les transmissions héréditaires d'immeubles situés sur la commune de Lyon. . . .	260
Taxe sur les spectacles.	260
— sur les internats	261
C. Etablissement des rôles et perception des taxes. . .	264
D. Protestations soulevées par le projet de la municipalité lyonnaise.	264
E. Vote du projet	268
CONCLUSION.	271
APPENDICE. — Loi autorisant la Ville de Lyon à établir à son profit diverses taxes en remplacement des droits d'octroi supprimés	277

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
